Le Président Rennes, le 15 janvier 2009

Monsieur le Président
du conseil général du Finistère
Maison du département
32 quai Dupleix
29196 QUIMPER Cedex

Par lettre du 28 novembre 2008, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2003 et suivants de votre département.

Votre réponse, parvenue à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, est jointe au rapport d'observations définitives pour constituer avec lui un document unique qui vous est notifié ci-après.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;

2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;

3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien retourner au greffe de la chambre l'imprimé joint afin d'informer la juridiction de la tenue de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général.

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion du département du Finistère

au cours des exercices 2003 et suivants

INTEGRANT LA REPONSE RECUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Département du Finistère

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE

Exercices 2003 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du département du Finistère à compter de l'exercice 2003. Ce contrôle a été ouvert par lettre en date du 9 janvier 2007.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 septembre 2007 avec Monsieur Pierre MAILLE, président du conseil général du Finistère.

Lors de sa séance du 20 septembre 2007, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 16 janvier 2008 au président du conseil général. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 23 octobre 2008, a arrêté ses observations définitives. Celles-ci sont développées dans les parties suivantes du présent rapport :

I – Suites du précédent contrôle et examen des réquisitions du comptable par le président du conseil général

II – Fiabilité des comptes

III – Situation financière

IV – Contrôle de gestion, contrôle interne, audit interne

V – Aide sociale à l'enfance

ANNEXES

Résumé

Même s'il s'est aussi intéressé à la fiabilité des comptes et à la situation financière de la collectivité, le contrôle de la chambre a essentiellement porté sur l'aide sociale à l'enfance qui est une compétence départementale majeure. Le contrôle participe d'une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur la protection de l'enfance.

La tenue des comptes du département apparaît dans l'ensemble satisfaisante. Des erreurs ou des omissions - dont la correction doit être menée à son terme - ont été relevées dans l'application de règles comptables tenant aux cessions d'immobilisations, au suivi des subventions reçues, à la passation de provisions et aux rattachements des charges et produits.

La situation financière du département ne présente pas de risques à court terme. Les produits de fonctionnement ont progressé de 35 % de 2002 à 2005, soit de 7,80 % en moyenne annuelle pondérée. Ils représentent une moyenne de 702 € par habitant pour une moyenne des départements de la même strate de population de 745 € en 2005. Les dépenses de fonctionnement évoluent moins vite que les recettes (+ 24 % entre 2002 et 2005, soit 5,56 % en moyenne annuelle pondérée). Elles représentent 549 € par habitant pour 657 € pour la moyenne des départements de la même strate.

La mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et du revenu minimum d'insertion (RMI) a fait considérablement évoluer la structure des dépenses du département, essentiellement consacrées désormais aux aides à la personne et aux frais de séjours et d'hébergement, qui représentent à eux seuls la moitié des dépenses de fonctionnement.

La capacité d'autofinancement nette rapportée aux produits réels de fonctionnement s'établit en 2005 à 13 %, ce qui est comparable à la moyenne de la strate. Elle permet de financer une grande partie des dépenses réelles d'investissement, lesquelles représentent 170 € par habitant et sont sensiblement inférieures à la moyenne de la strate en 2005 (248 € par habitant). En conséquence, l'encours de dette (233,58 M€) reste stable et n'équivaut qu'à 0,38 année de produits de fonctionnement au lieu de 0,46 année dans les départements de taille comparable.

S'agissant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), le département intervient dans un contexte démographique caractérisé par une population relativement âgée. La part des personnes de plus de 60 ans est supérieure à la moyenne nationale, celle de moins de 20 ans, inférieure. Le taux de natalité est lui aussi inférieur à la moyenne nationale. Cependant, la part des moins de 20 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance est supérieure à la moyenne nationale (0,93 % dans le Finistère au lieu de 0,76 % en moyenne nationale en 2004).

Les dépenses brutes de l'ASE s'élèvent à 76,2 M€ au budget 2006. Elles représentent environ 20 % des dépenses d'aide sociale et 14 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les dépenses de l'ASE ont fortement augmenté pendant la période sous revue (+ 25 % de 2002 à 2006), mais de façon moindre que les autres dépenses d'aide sociale liées au RMI et à l'APA.

Le département a mené de longue date une réflexion stratégique dans le domaine de l'aide sociale et plus particulièrement de l'ASE. Le troisième schéma départemental de protection de l'enfance (2005-2009) a été approuvé après une concertation préalable. C'est un outil diversifié qui s'attache à accompagner la montée en charge des réformes législatives. Il ne prend cependant pas suffisamment en compte la nécessité d'améliorer l'accueil des enfants confiés en adaptant l'offre de services aux besoins exprimés, au plan qualitatif plus que quantitatif.

S'agissant du service de l'ASE, le département a privilégié une organisation mêlant le thématique et le territorial, qui ne facilite pas la mise en place et la fiabilisation d'outils de suivi de l'activité et d'évaluation des actions. Le système d'informations, morcelé et rigide, est peu opérationnel en termes de remontées statistiques. La tenue formelle des dossiers des enfants mériterait une approche plus rigoureuse et complète.

Le circuit du signalement des enfants à risque ou en danger, qui met en jeu de nombreux services publics, fonctionne de façon empirique, sans que la chambre ait pu toutefois déceler des manques de réactivité au sein des services du département. La nouvelle organisation prévue par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui fait du département la clé de voûte du système, devrait clarifier le rôle des différents partenaires.

Le placement des enfants est au cœur du dispositif de protection de l'enfance et mobilise 85 % des crédits de l'ASE. Au moment du contrôle, faute de solutions « aval », les foyers d'accueil d'urgence étaient engorgés mais grâce à la diligence du département, et même si la nature de leur placement n'était pas toujours optimale, tous les enfants étaient pris en charge.

Le département s'attache à maintenir un accueil familial de qualité. C'est la formule de placement privilégiée. Cependant, la moyenne d'âge des assistants familiaux est élevée (47 % ont plus de 55 ans) et les recrutements sont difficiles. Une réflexion devrait donc être engagée sur les modalités de recrutement de ces personnels et sur l'adéquation entre une demande en évolution et une offre peu diversifiée.

S'agissant du placement en établissement, un schéma a défini en 2002 les besoins du département. Pour autant, une diversification des modalités de prise des enfants est nécessaire. Il s'agit moins d'étendre des capacités que de mettre en place des alternatives à l'internat classique. En outre, le contrôle des établissements est essentiellement budgétaire et quantitatif. Il devrait être complété par une approche plus qualitative, comparative et intégrant les coûts réels et complets.

Les foyers départementaux de l'enfance, qui, dans certains départements, sont des plaques tournantes de l'aide sociale à l'enfance, constituent, dans le Finistère, des services administratifs non autonomes qui n'interviennent que de façon limitée dans l'accueil d'urgence, confié pour l'essentiel à des structures associatives. L'absence d'identification détaillée et exhaustive des dépenses et des recettes de chaque foyer départemental n'est pas conforme à la notion d'individualisation budgétaire et ne permet pas de retracer l'activité du centre. Une réflexion devrait être engagée par le département pour préciser le rôle, le pilotage et la gestion des foyers départementaux de l'enfance.

I - Suites du précédent contrôle et examen des réquisitions du comptable par le président du conseil général

1 SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

1.1 L'action du département en faveur des personnes âgées

Les observations faites par la chambre portaient sur la gestion des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), le schéma des établissements et des services sociaux (et médico-sociaux) en faveur des personnes âgées, l'absence de comptabilisation distincte des prestations d'aide sociale facultatives. Les mesures prises par le département témoignent d'une volonté de tenir compte des observations de la chambre.

Il en est de même des remarques qui portaient sur la difficulté pour le département d'évaluer, à partir du parc existant, les nouveaux besoins en matière d'hébergement, ainsi que sur le constat qu'un certain pourcentage (17 %) des personnes accueillies dans les divers établissements finistériens ne répondait pas à des critères de dépendance justifiant un possible versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

S'agissant de la nécessaire révision de la composition de la commission départementale chargée de proposer au président du conseil général l'attribution de l'APA, ainsi que sur le pourcentage élevé d'erreurs de classement du degré de dépendance de la personne âgée de plus de 60 ans, le département a mis en place les réformes nécessaires ou s'est engagé à le faire.

1.2 La gestion des créances à moyen et long terme et le rattachement au budget de certaines recettes

1.2.1 Sur les prêts et avances

La chambre relevait que le département a consenti des prêts et avances pour des montants importants qui n'étaient pas régularisés ; il en était de même pour les opérations conduites pour le compte de tiers (Etat, communes). Le président du conseil général a répondu avoir entrepris, à la suite du contrôle de la chambre, les régularisations nécessaires.

Afin d'aider les personnes handicapées à adapter leur logement, le département a versé, sous forme d'avance, au PACT-ARIM du Finistère, une somme de 609 000 € pour que leur soient distribués des prêts à taux bonifiés, somme issue d'un prêt contracté par le département auprès de la Caisse des dépôts et consignations, à l'initiative de ce programme. Une convention du 1er décembre 1989 a mandaté le PACT-ARIM pour gérer ce fond, abondé en 2000 et 2002 et doté au total de 914 745,09 €. Le conseil général rémunère le PACT-ARIM pour cette gestion. Au 31 décembre 2007, l'encours de prêts consentis à des propriétaires atteignait 930 538,12 €, le montant disponible pour accorder des prêts 299 746,73 € et le total des prêts consentis aux usagers 3 272 997,56 €, pour une rémunération du PACT-ARIM de 139 736,20 €.

Le dispositif conventionnel qui avait conduit à ce qu'aucun remboursement n'ait été imputé au compte du département depuis 1990 aurait dû être corrigé sur plusieurs points : la reddition des comptes par le bénéficiaire de l'avance n'était pas satisfaisante, l'obligation du dépôt des fonds au Trésor public n'était pas respectée pour ce qui concerne les placements d'excédents de trésorerie. Le président du conseil général a indiqué, à la suite du contrôle de la chambre, que les modalités de gestion et de suivi de cette convention seraient réexaminées.

Les règlements effectués par le département, lorsqu'il est appelé à se substituer à des organismes de gestion d'établissements d'enseignement privé, défaillants pour régler des annuités d'emprunts, constituent des avances récupérables auprès de ces organismes. Ces avances ne sont recouvrées que dans une faible proportion. La régularisation de cette situation apparaît nécessaire. Il en va de même s'agissant des prêts.

Le conseil général répond que « *depuis 2004, les services du conseil général ont travaillé en lien avec le payeur départemental sur les modalités à trouver pour résoudre la question des avances consenties aux établissements d'enseignement privé suite à la mise en jeu des garanties d'emprunt.*

Le payeur a effectué des recherches sur les biens des débiteurs du conseil général, qui ont permis d'entamer une démarche de régularisation des dossiers avec la Direction diocésaine de l'enseignement catholique (DDEC). A défaut de pouvoir rembourser les montants importants qui ont été avancés par le département, la DDEC s'est engagée à produire aux services départementaux les éléments juridiques permettant de garantir les créances départementales. C'est la solution qui sera privilégiée ».

1.2.2 Sur le rattachement des recettes

La chambre a pu constater que le non rattachement de certaines recettes à l'exercice au cours duquel elles sont nées, loin de se réduire, s'est aggravé pendant la période examinée, notamment en 2004-2005 (le solde du compte 471 se situant à environ 10 M€). Le montant concerné reste significatif, même si la situation s'est clairement améliorée en 2006 (moins de 2 M€) puis 2007 (moins de 1 M€). Cette observation n'a donc pas été entièrement suivie des effets souhaitables, ce qui met en cause la fiabilité des comptes du département.

1.3 Les dotations aux amortissements des subventions d'équipement

Le montant des amortissements constitués chaque année au c/138 paraît sensiblement inférieur à ce qu'il devrait être au regard du solde du c/138 « subventions d'équipement versées ou à verser », en raison, d'après les éléments fournis à la chambre, durant l'instruction, de subventions qui figurent encore à tort au bilan du département. Une régularisation était nécessaire. Elle est intervenue, à la suite du contrôle de la chambre, par délibération du conseil général du 25 novembre 2004.

2 LES ORDRES DE REQUISITION EMIS PAR LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL (CF. ANNEXE N° 1)

Au cours des années 2003 et 2004, comme le prévoit la réglementation, la chambre régionale des comptes a été rendue destinataire de plusieurs ordres de réquisition du payeur départemental, qui concernent tous des dépenses relatives à des marchés.

Le département du Finistère avait présenté au comptable, en 2003 puis en 2004, des factures pour un montant total de 54 272,21 € TTC pour l'exécution de prestations diverses (travaux supplémentaires hors marché).

Les 28 ordres de réquisition concernent les paiements mandatés sur 6 sociétés, mais essentiellement répartis sur 3 sociétés pour des montants respectifs de 22 994,82 €, 12 483,83 € et 11 398,77 €.

Ces ordres de paiement présentaient comme facteur commun d'être liés à des prestations fournies par des entreprises ayant passé des marchés avec le département et dont le montant prévu avait été dépassé. Le comptable a refusé de payer au-delà du montant des marchés négociés par le département.

Le président du conseil général a réquisitionné le comptable au cours des années 2003 et 2004, lequel a payé au vu des factures et de la certification du service fait. La responsabilité du comptable, qui n'avait aucun motif de ne pas déférer aux ordres de réquisition, n'apparaît donc pas susceptible d'être engagée.

Les réquisitions portent sur des dépassements de seuils de marchés et ont été émises aux dates suivantes :

- 31 décembre 2003 : mandat n° 54402 : 2 242,43 €,
- 12 janvier 2004 : mandat n° 55341 : 944,73 €,
- divers mandats de 2004 : 51 085,05 €.

La chambre ne peut que souligner l’absence de rigueur dans le suivi des procédures.

Sur le plan de la gestion interne, le département aurait dû prévoir ces dépassements et, en pareilles circonstances, il convient de procéder, selon les cas, par voie d’avenant ou en anticipant le lancement d’une nouvelle procédure.

Ensuite, le département du Finistère aurait dû établir les ordres de réquisition de manière complète et motivée, ce qui n’est pas le cas puisque, systématiquement, le motif de l’ordre de réquisition est une simple description de l’absence de contrôle interne dans les services du conseil général et une méconnaissance des procédures de commande publique : « *considérant que les achats de fournitures ont fait l’objet d’un allotissement et qu’il s’agit d’un marché à bons de commandes, (…) considérant que chaque services dispose de la capacité à passer commande directement auprès du fournisseur. (…) La complexité de l’organisation et le nombre d’interlocuteurs n’ont pas permis un suivi exhaustif ce qui a généré rapidement un dépassement du marché, (…) considérant que dès le seuil dépassé les services ont été informés de l’impossibilité de continuer à passer des commandes, et un nouveau mode opératoire mis en place pour pallier ces dysfonctionnements. Le payeur départemental est requis de payer le mandat joint* » ; ou : « *considérant qu’il n’est pas possible d’émettre une commande supérieure (…) sur le marché à bons de commandes sans excéder le montant maximum des commandes sur ce marché. (…) et qu’une augmentation par avenant (…) est illégale…donne ordre…* ».

Enfin, le nombre important de lots concernés et l’absence de difficulté ou de complexité particulière caractérisant *a priori* les commandes en cause ont pu conduire à un détournement d’un dispositif qui doit rester exceptionnel. La réquisition d’un comptable présente en effet un caractère inhabituel et n’est qu’une possibilité parmi celles qui s’offrent à l’ordonnateur lorsque le comptable public lui a indiqué les motifs pour lesquels le paiement d’une dépense a été suspendu.

Par conséquent, la chambre doit examiner d’une part la régularité du déféré du comptable à ces ordres de réquisition, d’autre part la responsabilité de l’ordonnateur.

Sur le premier point, le refus de paiement du comptable était justifié : les prestations se rattachent toutes à des marchés passés pour lesquels le seuil maximal de paiement était atteint.

En outre, lorsqu’il y a ordre de réquisition, l’ordonnateur engage sa responsabilité personnelle et est, le cas échéant justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Par conséquent, la chambre rappelle que la procédure de réquisition présente un caractère exceptionnel. Cette procédure permet de payer des sommes importantes aux sociétés en dépit des irrégularités relevées par le comptable public lors des suspensions de paiement, mais elle ne fait pas disparaître les irrégularités, qui demeurent, malgré des paiements effectués.

De manière générale, en pareilles circonstances, le constat, par le comptable public, d’irrégularités justifiant la suspension de paiement doit être suivi d’une concertation préalable à la réquisition éventuelle, entre l’ordonnateur et le comptable, pour faire cesser l’irrégularité signalée.

Au cas d’espèce, une enquête complémentaire a été menée par la chambre pour vérifier si les procédures mises en œuvre en matière d’exécution des marchés étaient redevenues régulières.

Ces contrôles limités ont porté uniquement sur le thème de l’exécution des marchés, et non sur celui de leur passation ou de leur programmation. Ils ont concerné un nombre limité de marchés. Ils ne prétendent donc pas constituer un audit de cette fonction.

A cet égard, la chambre prend note des indications du conseil général sur « *la mise en place d'un logiciel de rédaction, gestion et suivi de marchés (…) actuellement en cours de déploiement,* [qui] *permettra un suivi rigoureux du cumul des commandes pour une relance anticipée d'un appel d'offres au cas où le cumul des commandes approcherait le maximum prévu par les marchés* » et sur « *le rapprochement des cellules pilotage de la commande publique et comptabilité* [qui] *a pour objet de permettre une plus grande maîtrise du déroulement des marchés, du lancement des consultations à leur exécution* ».

3 L'EXECUTION DES MARCHES

Un échantillon de 11 marchés a été examiné à l'occasion de visites sur place :

- AMEC SPIE OUEST (marché en procédure adaptée) ;
- FOUILLES ARCHEOLOGIQUES (marché négocié sans publicité ; 514 368,00€ HT) ;
- FRANCE SECURITE (marché pour l'achat de vêtements de sécurité) ;
- SBCE (marché n° 2003/11) ;
- Marché CGST SAVE (SBN100) ;
- Marché « Les compagnons charpentiers armoricains » (n° 2002-376 ; 43 055,71 € TTC) ;
- Marché SARL SEVEL SERVICES (n° 2003-079) ;
- Marché LE ROUX (n° 2003-328) ;
- Marché ATELIER DLB (n° 2003-303) ;
- Marché ARCHIMAINE (n° 2001-399) ;
- Marché RAUB (lots n° 3 et n° 8).

3.1 La procédure et la diffusion de l'information au sein du conseil général

Chaque service du conseil général (voirie, culture,…) est habilité à passer des marchés pour le domaine qui le concerne. Les pratiques diffèrent sensiblement d'un service à l'autre.

Le service financier du conseil général essaie cependant d'uniformiser les procédures et, pour ce faire, a mis en place une rubrique relativement détaillée sur son intranet. Cette rubrique est une sorte de mode d'emploi destiné aux gestionnaires qui devront passer par la procédure des marchés. Y sont décrits notamment les modalités de passation, les conditions amenant à passer un marché, les documents types, etc… Cet intranet est une source d'information appréciable pour les gestionnaires devant utiliser la procédure des marchés. Il demeure sous-utilisé et non coordonné entre toutes les directions, ce qui est regrettable.

Lors de l'examen d'un échantillon de marchés en provenance de différents services, l'instruction a pu relever une grande disparité dans la qualité de tenue des dossiers.

3.2 Typologie des remarques après étude d'un échantillon

3.2.1 Des problèmes dans la tenue des dossiers

Se pose d'abord un problème de méthode : la liste des marchés sélectionnés a été communiquée par la CRC longtemps à l'avance aux services et l'objet du contrôle était clair. Il est dès lors regrettable que les dossiers fournis aient été incomplets et parfois vides de toute information utile. Ce constat pose le problème de la coordination des dossiers entre les administrations et le secrétariat de la commission d'appel d'offres (CAO), et plus généralement de l'accès aux informations dans les services.

Parmi les dossiers qui ont été consultés, manquaient souvent des pièces qui ont été demandées par la suite, mais n'ont pu être toutes obtenues.

- AMEC SPIE OUEST (marché en procédure adaptée) : l'acte d'engagement et le rapport de présentation relatif à l'avenant n° 1 n'étaient pas joints au marché. Ils ont pu être fournis après questionnaire de la CRC.

- Marché CGST SAVE (SBN 100) : le rapport de présentation n'était pas joint à l'avenant n° 1 (il l'a été à la suite d'un questionnaire).

3.2.2 Des problèmes dans les délais et/ou la chronologie de la procédure

- FOUILLES ARCHEOLOGIQUES (marché négocié sans publicité) : l'avenant n° 1 est intervenu et a été autorisé 8 mois après la clôture initialement prévue du marché au 30 novembre 2004. La difficulté de gérer de tels marchés est réelle ; toutefois, les retards pris dans la procédure apparaissent excessifs.
- Marché SARL SEVEL SERVICE (n° 2003/079) : après avoir constaté que manquait l'avis de la CAO ainsi que le rapport de présentation concernant l'avenant n°1, une délibération de la commission permanente en date du 1er décembre 2003 a été transmise.
- Marché ARCHIMAINE (n° 2001-399) : rapport de présentation à un avenant non daté.

3.2.3 Des pièces du marché modifiées manuellement

- BECOME Ingénieurs conseils (marché n° 2003/11) : l'article 5, sur le document original, précise que « *l'enveloppe financière arrêtée par le maître d'ouvrage est de 130 000 € HT* ». Mais l'original fait état de la somme de 140 000 €, qui a été rayée manuellement pour être reportée à 130 000 €.
- AMEC SPIE OUEST : il est prévu une prestation complémentaire pour un montant de 22 692,35 € HT ; l'économie générale du marché est modifiée : l'autorisation de la CAO a été modifiée de manière manuscrite par le service administratif pour 23 502,67 € HT (la modification est intervenue sur l'original, à la fois sur les mentions pré-remplies et sur les mentions manuscrites qui se retrouvent donc surchargées). Les membres de la CAO auraient dû signer en regard de ces modifications, en marge du procès-verbal, ce qui aurait permis de prouver l'affirmation du conseil général selon laquelle cette erreur matérielle a été corrigée en présence des membres de la CAO. L'avenant signé le 18 juillet 2005 autorise un montant de 23 502,67 € HT.

3.2.4 Des problèmes dans la tenue des décomptes généraux et définitifs (DGD)

- Marché RAUB (lots n° 3 et n° 8) : les DGD ont été établis seulement les 18 et 25 juillet 2007, après le début de l'instruction par la chambre, alors que les travaux sont achevés depuis 2004.

*

En définitive, le caractère répété de certaines erreurs ou anomalies relevées par la chambre ne peut que conduire celle-ci à recommander la mise en œuvre d'un contrôle interne plus efficace de l'exécution des marchés.

Cette recommandation est d'ailleurs confirmée par la « mission d'accompagnement pour l'organisation de la cellule de pilotage de la commande publique » menée après le contrôle de la CRC, à la fin 2007, par un consultant extérieur et qui préconise une formalisation et une clarification des rôles et responsabilités de chaque acteur de la commande publique, un renforcement de la responsabilité des services et la mise en place d'un contrôle *a posteriori* de la direction des finances, une harmonisation des procédures internes. Sont à signaler en particulier les recommandations de « *mettre en place un vrai pilotage des achats* », « *développer l'utilisation des outils du code des marchés publics* », « *éliminer le risque juridique* », « *définir un système de contrôle interne efficace* », « *mettre en place les outils de suivi* », qui soulignent autant de manques ou de faiblesses dans l'organisation existante.

II - Fiabilité des comptes

Malgré une tenue de la comptabilité globalement satisfaisante, plusieurs remarques peuvent être faites sur la fiabilité des comptes présentés.

4 COMPTABILISATION DES CESSIONS (CF. ANNEXE N° 2)

Le compte 462 est débité, lors de la cession d'immobilisations, du prix de cession des éléments d'actif cédés, par le crédit du compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations ». Le compte 675 « Valeur comptable des immobilisations » est parallèlement débité par le crédit d'un des comptes 21, 26 ou 27 où figurait l'immobilisation.

La mauvaise comptabilisation de cette opération peut avoir des impacts sur le résultat.

« *Les différences constatées sur les exercices 2004 et 2005 proviennent du décalage entre l'exercice supportant la recette issue de la cession et l'écriture comptable de constatation de sortie de l'actif. (…) Ainsi les biens vendus en 2004 ont fait l'objet d'écritures en 2004 mais aussi en 2005 et 2006* » (réponse à un questionnaire adressé à l'ordonnateur le 8 mars 2007).

La méthode de comptabilisation qui a été utilisée consiste à initier, pour une même opération d'ordre, une partie des écritures sur l'exercice n et l'autre partie des écritures sur les exercices suivants. Cette procédure est contraire à la règle de spécialisation des exercices : en effet, une même opération (et *a fortiori,* ici, une opération d'ordre faisant intervenir le mouvement de plusieurs séries de comptes) doit être traitée comme un événement comptable rattachable à un exercice individualisé. La méthode qui a été choisie ne permet donc pas de respecter cette règle.

Selon le département, « *désormais, il est demandé aux services d'émettre les titres de recettes suffisamment tôt afin de procéder aux écritures de cession avant le 31 décembre de l'année* ».

5 SUIVI DES SUBVENTIONS REÇUES

Sont imputées au compte 131 les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations qui seront amorties. Elles doivent faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan. Les enjeux sont ici multiples pour le département. En effet, si la quote-part de subventions transférables n'est pas virée chaque année au compte de résultat, ce dernier s'en trouve minoré. De plus, si les subventions totalement amorties ne sont pas sorties du bilan, c'est un signe de désordre dans le suivi de ces dernières.

La chambre a constaté l'absence d'écritures d'amortissement de subventions sur les exercices 2004 et 2005. Néanmoins, le département a précisé pendant l'instruction que « *les écritures d'ordre budgétaire (dépense au c/139, recette au c/777) ont été inscrites pour la première fois au budget 2007. Désormais, ces écritures de transfert à la section de fonctionnement seront réalisées régulièrement* ».

La chambre prend note de cette réponse et de l'engagement du département de prendre dorénavant en charge les amortissements de manière régulière.

6 PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES

Evaluées en fin d'exercice, ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges.

Elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées dans deux cas : soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ; soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

Il s'agit d'atténuer et de lisser l'impact qui résulte d'une perte lorsque son montant est important.

L'analyse des comptes du département a montré que le compte 15 « provisions pour risques et charges » n'était pas mouvementé sur les exercices 2003, 2004 et 2005.

Après contradiction avec le département, ce dernier a répondu qu'il « *n'avait pas noté de risques ou charges correspondant à cette possibilité offerte par l'instruction comptable M52 depuis le 01/01/2004* », et qu'« *au regard de l'analyse effectuée chaque année, aucun des risques mentionnés par la M52 ne paraissait établi ; le choix a été fait de ne pas inscrire de provisions pour risques et charges* ».

Le département fait une analyse erronée de l'obligation d'évaluer les risques et charges ultérieurs et de les comptabiliser en provisions. En effet, il ne s'agit pas d'évaluer année par année des contentieux qui seraient nés dans l'exercice, mais d'examiner le « stock » de risques et charges existant au moment de l'exercice. L'exigence posée par la M52 n'est donc pas remplie.

Mais la réponse de l'ordonnateur (cf. annexe n° 3 - questionnaire du 25 juin 2007) suggère qu'il y aurait lieu effectivement (ne serait-ce que par le montant des admissions en non-valeur passées chaque année) de recourir à une méthodologie plus rigoureuse pour recenser les risques éventuels dans les comptes du département, qui devrait conduire à constituer les provisions correspondantes.

La chambre prend note de la bonne volonté du département de changer ces méthodes : il prévoit ainsi que, « *en liaison avec le comptable, une méthode plus formelle sera mise en œuvre, notamment pour ce qui concerne le suivi des créances départementales* ».

7 DEPENSES ET RECETTES A CLASSER ET/OU A REGULARISER

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dès que possible, par imputation au compte définitif.

L'apparition du compte 47 au bilan implique qu'une recette ou une dépense peut ne pas avoir été comptabilisée sur l'exercice. Le résultat peut donc être diminué ou augmenté d'autant.

Les années 2004 et 2005 présentent un compte 471 avec un montant avoisinant les 10 M€, en forte progression par rapport à l'exercice 2003.

L'apparition des comptes 47 au bilan impacte potentiellement le résultat de 20 % en 2004 et de 10 % en 2005 (cf. annexe n° 4 – tableau n° 1). Le compte 471 représente moins de 2 % du total des produits (classe 7) en 2004 et 2005 (cf. annexe n° 4 – tableau n° 2). L'impact de la présence de ces comptes 47 au bilan est tout à fait significatif sur le résultat.

L'émission tardive de titres, sans atteindre des montants importants en 2005 (8 M€ à comparer aux 600 M€ de produits réels de fonctionnement – cf. annexe n° 4 – tableau n° 3), n'est pas conforme à l'obligation générale de sincérité des comptes et budgets. La règle est que toute créance d'une collectivité ou d'un établissement doit faire l'objet d'un titre de recettes qui matérialise ses droits et permet d'inscrire la recette au compte administratif ; le principe d'annualité budgétaire impose que les différents titres de recettes soient émis dans l'exercice de constatation des droits.

Par conséquent, le fait de ne pas avoir budgété ces recettes au titre de l'exercice 2005 alors qu'elles ont été encaissées est une pratique contraire à l'exigence de sincérité des comptes.

La chambre prend note qu'une certaine amélioration a pu être constatée sur les exercices 2006 et 2007, avec des soldes du compte 471 atteignant respectivement 1,91 M€ et 0,62 M€ et ne peut qu'inciter le département à poursuivre dans cette voie.

8 RATTACHEMENT DES CHARGES ET DES PRODUITS

Le budget s'exécute du 1er janvier au 31 décembre. La journée comptable du 31 décembre se prolonge fictivement jusqu'au dernier jour du mois de janvier de l'année suivante, pour suivre :

- l'exécution des opérations intéressant la section de fonctionnement, afin de permettre l'émission des mandats correspondant à des services faits au cours de l'exercice considéré et des titres de recettes correspondant à des droits acquis au département au cours dudit exercice ;
- l'exécution des opérations d'ordre de chacune des deux sections.

Les crédits affectés aux dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement d'un autre exercice. Le président du conseil général fait établir au 31 janvier de l'exercice suivant l'état des dépenses qui, engagées avant le 31 décembre de l'année précédente, dans la limite des crédits inscrits au budget, n'ont pas donné lieu à mandatement avant la clôture de l'exercice.

Il s'agit donc de s'assurer du respect de principe budgétaire d'annualité et du principe comptable de rattachement à l'exercice.

Le compte 408 « factures non parvenues » est mouvementé sur 2004 (711 k€) et 2005 (1 798 k€) ; les sommes inscrites au solde de ce compte représentent 2 jours de fonctionnement en 2004 et 5 jours en 2005[1], ce qui est satisfaisant.

A la question de savoir quelle est la méthode utilisée par le conseil général pour s'assurer du correct rattachement des charges à l'exercice, et s'il peut évaluer le montant d'un éventuel report, ce dernier affirme que « *cette estimation est très difficile, car il conviendrait de comparer les engagements saisis en fin d'année 2005 et qui n'ont pas fait l'objet d'un rattachement. Le nombre d'opérations de dépenses réalisées sur le budget général chaque année (plus de 60 000) ne le permet pas* ».

La chambre encourage le département à poursuivre ses efforts dans ce domaine pour parvenir à un rattachement des charges techniquement plus rationnel. Dans sa réponse, le département indique d'ailleurs avoir acquis un nouvel outil informatique afin de connaître les engagements saisis en fin d'exercice qui n'ont pas fait l'objet d'un rattachement. Il souligne également que le montant des rattachements a continué de s'accroître (1 938 k€ en 2006 et 3 188 k€ en 2007 dont 1 046 k€ d'intérêts courus non échus).

9 CREANCES

L'absence de provisionnement a conduit à faire un point sur l'état des créances des exercices sous revue. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des créances du département :

Total des créances - k€	2003	2004	2005	Evolution 2002 - 2005	Moyenne annuelle pondérée
Bas de bilan - Actif	14 364	12 107	59 995	318%	61%

Sources : département, comptes de gestion des exercices 2003 à 2005

Il apparaît que le montant des créances (tous types confondus) a été multiplié par 5 entre 2004 et 2005. Trois titres de recettes (titres n° 12990 à 12992 – exercice 2005) totalisent 40 000 k€, soit la quasi-totalité de l'augmentation par rapport à 2004. Le département précise que « *la traduction budgétaire et comptable de l'obligation de tirage (trésorerie) des contrats particuliers que sont les OCLTR (ouverture de crédit long terme renouvelable) ayant été mal interprétée, certains contrats n'ont pas été soldés (en trésorerie) avant le 31 décembre : le payeur n'a donc pas pu solder les comptes de bilan (montant concerné : 40 000 K€)* » (questionnaire du 8 mars 2007).

[1] (application de la formule suivante : [(c/408 / masse créditrice du c/4011) * 360 jours])

L'impact sur la fiabilité des comptes est évidemment majeur sur l'exercice 2005, puisque la méthode a consisté à imputer sur le bas de bilan 40 000 k€ de créances fictives. Cette mauvaise interprétation ne résulte pas d'une volonté du département de fausser son bilan, mais elle a eu pour effet d'entacher la fiabilité des comptes. La réponse du département jointe en annexe n° 5 confirme cette analyse.

10 ANALYSE DE LA CLASSE 4 DU BUDGET ANNEXE « RESTAURANT ADMINISTRATIF »

L'analyse des comptes de classe 4 du budget annexe « restaurant administratif » amène les remarques suivantes :

10.1 Recettes à classer ou à régulariser

Sur l'exercice 2004, les recettes à régulariser représentaient 8 % du total de la classe 7 (soit 142 k€) et 11 % en 2005 (soit 209 k€). Il convient de remarquer que, si ces recettes avaient fait l'objet d'une comptabilisation budgétaire en 2005, le résultat aurait été positif.

Le conseil général explique cette situation par le fait que « *chaque année, les dépenses et les recettes du Restaurant administratif sont arrêtées au 30 novembre, afin de permettre le calcul et le versement de la subvention d'équilibre avant la fin de l'exercice. Dans un souci de cohérence d'une année sur l'autre, chaque exercice comprend bien 12 mois. Les recettes encaissées par le régisseur en décembre font l'objet d'un titre de recettes sur l'exercice suivant, qui se voit également imputer les dépenses de décembre* ».

Procéder de la sorte revient peut-être à compenser d'une année sur l'autre l'incidence de ce « 12ème mois » reporté, mais constitue un non respect de la règle du rattachement des charges et produits à l'exercice. Cela revient à ne pas rattacher au bon exercice l'équivalent d'un mois de produits de fonctionnement et majore de manière anormale le compte 471.

10.2 Rattachement des charges et produits

L'examen des comptes du restaurant administratif montre qu'aucun des comptes de rattachement des charges et produits au bon exercice n'est mouvementé sur les exercices 2004 et 2005 (il s'agit des comptes 408, 428, etc.).

La méthode retenue par le département a pour effet de suivre un exercice comptable qui commence en réalité le 30 novembre n pour finir au 1er décembre n+1. En pure théorie, rien n'oblige un organisme privé à caler son exercice comptable sur l'année civile ; mais, s'agissant d'une section autonome d'un budget principal public pour lequel les recettes et dépenses sont prévues pour une année civile, ce chevauchement est irrégulier.

Le département estime, sur la demande qui lui a été faite, le montant des charges et produits qui n'avaient éventuellement pas fait l'objet d'un rattachement : « *en 2004, le montant des rattachements de charges qui auraient pu être effectués est estimé à 104 000 €, dont près de 58 000 concernent des achats dont le service fait est postérieur au 10 décembre. En 2005, ces montants sont respectivement de 112 900 € et 71 500 €* » (Réponse au questionnaire du 12 février 2007).

Bien que probablement très largement sous-estimés, les montants sont suffisamment significatifs pour avoir un impact sur le budget et il est donc impératif de prévoir, dans les années à venir, une méthode de centralisation des produits et charges à rattacher sur l'ensemble des services.

Le département indique dans sa réponse que le budget primitif 2008 comprend les crédits nécessaires pour assurer, en fin d'exercice, les opérations de rattachement, ce dont la chambre prend note.

11 ANALYSE DU BILAN DU LABORATOIRE DEPARTEMENTAL

L'évolution à la hausse des créances (actif) sur les 3 exercices est notable : 101 k€ en 2003 ; 301 k€ en 2004 et 930 k€ en 2005. Selon le département, « *il s'agit des recettes encaissées qui n'ont pas fait l'objet d'un titre de recettes sur l'exercice en cours. Pour des raisons techniques et pratiques, la saisie des liquidations de recettes et de dépenses est arrêtée vers le 12 décembre chaque année. Cela permet aux services de la direction des finances d'absorber le visa et le mandatement des liquidations effectuées par les directions opérationnelles avant la fin de l'année, et aux services de la paierie d'effectuer leurs contrôles avant les arrêtés de fin d'année.*
Cela permet également de démarrer la saisie relative à l'exercice suivant dès le 2 janvier. A partir de cette date, la saisie sur la base informatique de l'exercice précédent se fait de façon groupée, et ne concerne que les opérations d'ordre ou des opérations exceptionnelles ».

Les contraintes de la logistique sur la fin de l'année, qui concentre à la fois des absences de personnels et de fortes augmentations des tâches en matière comptable, peuvent être prises en compte et inciter à une certaine souplesse.

Néanmoins, cette souplesse doit impérativement être encadrée et ne pas nuire à la qualité de la comptabilité.

Tel n'est pas le cas, puisque :
- le comptable a sollicité à plusieurs reprises le département pour que les opérations soient passées à bonne date ;
- l'évolution des créances (et particulièrement du compte 47) devient extrêmement préoccupante (passant de 100 k€ à 900 k€ en 3 ans).

III - Situation financière du département du Finistère

12 PRESENTATION DE LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière du département ne présente pas de difficulté particulière.

Les reports de crédits y sont pourtant notables : le département les justifie par les retards dans les subventions versées par l'Union Européenne et l'Etat.

Pour l'ensemble de la période étudiée, les données s'inscrivent dans un contexte économique et financier difficile : la croissance économique est en effet peu élevée et pèse sur le niveau des recettes que perçoivent les départements et sur l'ampleur de leurs dépenses sociales.

13 LES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

13.1 Produits de fonctionnement et produits fiscaux

Les produits de fonctionnement progressent de 35 % depuis 2002 jusqu'en 2005 (7,80 % en moyenne pondérée annuelle), ils représentent 702 € par habitant pour une moyenne de la strate des départements de 500 000 à 999 999 habitants de 745 € en 2005.

Les produits fiscaux du département sont sensiblement inférieurs à la moyenne de référence, sauf en ce qui concerne la taxe d'habitation. Il est vrai que les bases de la taxe d'habitation sont sensiblement supérieures (1 037 €/habitant contre 957). La recette que cette imposition génère est donc comparativement supérieure à celle constatée dans les autres départements.

Le produit des quatre taxes locales s'élève à 205 M€ en 2005 (184 M€ en 2004) soit 11,1 % de produit fiscal supplémentaire. Comparé à celui de la strate, le produit de la fiscalité directe a représenté 235 €/habitant, soit 28 € de moins que la moyenne de la strate. La part moyenne de la fiscalité départementale dans l'impôt local total (toutes collectivités confondues) payé par le contribuable finistérien est la suivante : 26 % en ce qui concerne la taxe d'habitation, 2 % pour ce qui est du foncier bâti, 40 % pour ce qui concerne le foncier non bâti, 42 % en matière de taxe professionnelle.

Le produit de la taxe d'habitation connaît, sur la période de quatre années comprise entre 2002 et 2005, une augmentation de 40,2 % (l'évolution du taux comptant pour 16,4 des 39 %). Les évolutions des autres taxes assujettissant des particuliers sont comparables : le produit du foncier bâti augmente de 29,3 % (l'évolution du taux comptant pour 16,6 des 29,3 %) et le produit du foncier non bâti croît de 34 % (l'évolution du taux comptant pour 16,5 des 34 %).

Le produit de la taxe professionnelle (81 €/habitant en 2005, pour une moyenne de la strate de 109 €/habitant) est significatif. Le produit a augmenté de 28,1 % sur la période 2002-2005 (l'évolution du taux comptant pour 16,4 des 28,1 %).

13.2 Les dotations de l'Etat

Les dotations de l'Etat (40 % des produits de fonctionnement) sont stables sur la période, la forte augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF : 77 078 k€ en 2002 pour 186 693 k€ en 2005) s'effectuant en parallèle de la chute depuis 2004 de la dotation globale de décentralisation (DGD : 95 885 et 10 151 k€ respectivement).

Sur la majeure partie de la période, les dotations de fonctionnement bénéficient toujours du pacte de croissance et de solidarité qui indexe l'évolution des dotations sur le taux d'inflation et sur une part du taux de croissance du PIB. Mais, dans la mesure où elles servent aussi de variable d'ajustement financier, liée aux transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation, leur variation peut être conséquente. Ainsi, comme la DGF sert de variable d'ajustement en 2005 pour assurer le financement des SDIS (service départemental d'incendie et de secours), celle-ci est diminuée de 13,8 M€ qui sont reversés sous forme de taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA).

Le tableau suivant dresse l'évolution des dotations en €/habitant :

Euros / habitant	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**Evolution 2002 - 2005**	**Moyenne annuelle pondérée**
DGF 29	88	90	222	214	143%	25%
Comparaison avec la strate	81	83	186	177	119%	22%
DGD 29	109	110	12	10	-91%	-45%
Comparaison avec la strate	69	71	8	7	-90%	-44%

Versée dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité » entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui prévoit une augmentation de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat à ce titre, la DGF progresse, comme pour tous les départements, significativement : 143 % soit 24,88 % en moyenne pondérée annuelle, plus soutenue que la strate de référence.

Quant aux autres dotations de fonctionnement, leur variation est conséquente (parfaitement comparable dans le cas de la DGD avec la moyenne de la strate démographique de référence, plus appuyée pour les participations).

Le département n'a cependant pas développé de stratégie particulière pour optimiser les concours financiers de l'Etat. Toutefois, le mode de calcul, d'octroi et de versement des dotations est suivi de façon approfondie par la direction des finances. En ce qui concerne les projets d'investissement, ils sont gérés par chaque direction ou service et présentés avec leur plan de financement. Les demandes de subvention sont présentées par les directions. La direction des finances assure l'optimisation des encaissements.

Les dotations visent notamment à compenser la suppression ou le plafonnement de certaines recettes fiscales. Le département estime que les montants alloués sont loin de suivre la même dynamique que les recettes perdues, dans la mesure où « *les dotations versées par l'Etat sont indexées sur le PIB et/ou l'inflation* ». Sur l'ensemble des concours versés, seuls les montants des subventions octroyées par l'Etat ont certainement eu un effet de levier.

Marginalement, les concours financiers versés au cours des cinq dernières années ont fait l'objet de contestations. Des recours ont été formulés à la suite des transferts de compétence prévus par la loi d'août 2004.

➨ Ils concernent les modalités de transfert définitif des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) à la suite du décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 sur le transfert de certains services de l'Education nationale aux départements. Le département reproche à l'Etat de ne pas avoir été consulté préalablement sur le projet des arrêtés d'application du décret.

➨ Dans le même sens, lors du transfert du port de Concarneau (article 30 de la loi du 13 août 2004) au département, un point de divergence est apparu dans les méthodes de calcul des compensations financières des investissements (il s'agit de la base de calcul de la dotation de compensation sur les opérations de dragage du port, qui est contestée).

➨ Il s'agit aussi des transferts de moyens humains dans le cadre de la prise en charge du RMI par le département. Un poste d'animateur affecté au fonds d'aide à la jeunesse n'étant pas compensé.

En dehors de ces divers contentieux, les questions relatives au financement de la décentralisation ont entraîné un très important contentieux politique avec l'Etat sur la compensation des dépenses décentralisées.

14 LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Elles évoluent moins vite que les produits de même nature : 24 % sur la période 2002-2005, soit 5,56 % en moyenne annuelle pondérée.

Au total, hors dépenses de personnels, opérations de refinancement de la dette et annuités de la dette, le financement des dépenses se répartit d'abord entre la politique de solidarité (61,47 % au BP 2006), et largement après l'éducation formation (11,63 %), les infrastructures routières et les transports (7,52 %), l'économie, l'emploi et la recherche (5,44 %), enfin la culture, les sports et loisirs (3,72 %).

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 519 M€ en 2005 ; elles enregistrent une augmentation de 25 % par rapport aux charges payées en 2002. Elles représentent 594 € par habitant et restent inférieures à la moyenne de la strate de 657 € pour 2005. Ces charges ont connu une augmentation de 19,2 % en 2004, essentiellement par l'effet des transferts de charges liés aux lois de décentralisation.

La structure des charges du budget du Finistère ne diffère de celle de la moyenne des départements de référence que sur trois points :

- des dépenses de personnel plus élevées (110 €/habitant contre 98 pour la moyenne de la strate démographique de référence) ; elles atteignent 18,5 % des charges de fonctionnement, quand elles n'atteignent que 15 % dans les autres départements ;
- des aides à la personne plus élevées (181 €/habitant contre 175 pour la moyenne de la strate démographique de référence) soit 30,5 % des charges de fonctionnement (26,7 % pour la moyenne) ;
- des subventions et participations versées à divers organismes relativement moins élevées. Les subventions et contingents représentent 335 M€, soit 64 % des charges de fonctionnement réelles en 2005.

La mise en place de l'APA puis du RMI a considérablement fait évoluer ce secteur de dépenses, essentiellement porté par les aides à la personne et les frais de séjours et d'hébergement qui représentent à eux seuls la moitié des dépenses de fonctionnement.

Pour ces dépenses sociales, le département du Finistère demeure très légèrement au dessus de la moyenne de la strate avec 300 €/habitant en 2005, au lieu de 297 €.

Globalement, les aides à la personne sont supérieures aux moyennes de référence (181 €/habitant contre 175 pour la strate de référence), tandis que les frais de séjour sont inférieurs (119 contre 122 €/habitant).

L'aide sociale à l'enfance (ASE) représente plus de 10 % des dépenses réelles de fonctionnement. La progression du poste budgétaire relatif aux assistantes maternelles constitue le principal facteur de progression des dépenses d'ASE. Les causes de l'évolution des frais de séjour et d'hébergement sont à la fois exogènes (nombre de placements) et endogènes (évolution du prix de journée). Le nombre de placements et de mesures éducatives en milieu ouvert (AEMO), qui dépend de décisions externes, est en progression.

Le poids des frais financiers liés à la dette s'est considérablement réduit dans la période sous revue (8 €/habitant contre 10 pour la strate de référence en 2005). Ces frais ne représentent plus que 6,27 M€. L'annuité de la dette ne constitue plus qu'une charge équivalente à 1 % des produits de fonctionnement réels.

15 LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Hors les opérations de refinancement et de renégociation de la dette, les dépenses réelles d'investissement représentent 170 €/habitant et sont sensiblement inférieures à la moyenne de la strate qui est de 248 € en 2005.

Toutefois, deux situations sont à distinguer :

- d'une part, les dépenses directes d'équipement sont sensiblement inférieures (près de la moitié) aux dépenses de même catégorie dans la strate de référence ;
- d'autre part, les subventions d'équipement versées augmentent de 13 % (soit 3,09 % en moyenne pondérée), moins rapidement que celles versées par les collectivités de la strate de référence (21 % et 4,79 % en moyenne pondérée). Mais le différentiel est moins important avec les départements comparables (61 €/habitant contre 82 €/habitant).

Le produit des dotations (fonds de compensation de la TVA, dotation globale d'équipement) et des subventions reçues en 2005 est du même niveau que celui perçu en 2004 avec 29 M€, sensiblement inférieur aux ressources de même catégorie pour les départements de la strate de référence (29 €/habitant contre 38 en 2005 en ce qui concerne l'ensemble des dotations et subventions affectées à l'investissement).

Néanmoins, le produit des dotations lié au volume des dépenses d'équipement réalisé les années précédentes progresse de 52 %.

Pour la même période, le département du Finistère a souscrit une moyenne d'emprunts de 35 M€ par an, après des années de forts remboursements en 2002 et 2003. L'annuité des emprunts passe de 8,7 €/habitant en 2002 à 6 €, ce qui représente 6 % des produits de fonctionnement, pour une moyenne de la strate de 7,7 % en 2005.

En comparant l'encours des dettes bancaires au montant des produits de fonctionnement réels, le département du Finistère prend en charge une dette qui ne représente plus que 0,38 année de produits de fonctionnement (0,51 en 2002), contre 0,46 pour les départements de taille semblable.

Si les charges de fonctionnement réelles et le remboursement en capital des emprunts sont rapportés aux produits de fonctionnement réels, le département dégage un taux d'autofinancement courant tout à fait comparable à la moyenne de la strate de référence (87 %). La CAF nette (l'épargne courante), rapportée aux produits de fonctionnement réels, s'établit à un niveau de 13 %, comparable à la strate départementale, comme le montre le tableau suivant :

(En k€)	€ / habitant	Moyenne de la strate		Ratio de structure	Moyenne de la strate
			Soldes d'épargne	*% des produits de fonctionnement réels*	
114 475	131	152	Excédent brut de fonctionnement	18,7%	20,6%
108 099	124	142	CAF*	17,6%	19,2%
78 113	89	96	CAF nette**	12,7%	12,9%

Source : pairie départementale du Finistère - 2005
* CAF = produits – charges de fonctionnement
** CAF nette = CAF – remboursement en capital

Sur la période 2002-2005, la CAF a crû de 27 %, soit 6,17 % en moyenne pondérée annuelle, et la CAF nette du remboursement des emprunts de 39 %, soit 8,64 % en moyenne pondérée annuelle.

Eu égard à la faiblesse relative des dépenses d'équipement dans le département, il en résulte que la capacité à autofinancer les équipements est très supérieure à celle des collectivités comparables, puisque le Finistère couvre 66 % des emplois d'investissement contre 47,5 % pour les autres départements. Ce taux évolue favorablement sur la période étudiée, puisqu'il n'atteignait que 54 % en 2002.

En ce qui concerne le fonds de roulement et la trésorerie, comme le montre le tableau ci-dessous, la structure des équilibres de trésorerie est très favorable, puisque le département dégage près d'un mois de disponibilités en fonds de roulement, ce qui représente plus du double des autres départements. Il est vrai que la journée comptable complémentaire (dépenses de fonctionnement n poursuivies sur le mois de janvier n+1) atténue la signification du besoin en fonds de roulement au 31 décembre.

(En k€)	€ / habitant	Moyenne de la strate		Ratio de structure	Moyenne de la strate
			Fonds de roulement (FR) Trésorerie (T)	*En jours de décaissement*	
53 826	62	33	FR au 31/12/N	29,6	14
27 946	32	6	Δ° du FR	NS	NS
20 136	23	53	T au 31/12/N	11,1	22,4

Source : pairie départementale du Finistère - 2005

IV - Le contrôle de gestion, le contrôle interne, l'audit interne

16 LE CONTROLE DE GESTION

Les services du département ne disposent pas de service de contrôle de gestion centralisé auquel il aurait été confié des missions définies comme telles. En revanche, des missions de contrôle sont assurées soit par les directions opérationnelles, soit par les directions fonctionnelles dans divers domaines.

Le fonctionnement du contrôle de gestion a été examiné en se référant à deux exigences normales pour une collectivité de la taille du département : une comptabilité analytique développée qui complète le simple suivi budgétaire, une gestion par objectifs fondée sur des indicateurs de performance non financiers.

16.1 Les objectifs du département

Outre des schémas d'orientations politiques et des objectifs de qualité et/ou d'activité, prenant en compte la dimension financière (schémas action sociale, plan itinéraires de randonnée, schéma vélo…), le département a élaboré un document d'orientation stratégique couvrant l'ensemble des domaines d'actions du département qui constitue un recueil d'objectifs, en posant simultanément le principe de leur évaluation.

La préparation de ce premier Agenda 21, adopté le 6 juillet 2006 et qui fixe les objectifs généraux pour les 3 années de l'agenda, a mobilisé élus et services. Cette opération a été à la fois relancée et précisée par délibération du 6 juillet 2006.

Reconnaissant qu'en la matière les actions engagées manquent de suivi, le président du conseil général a institutionnalisé l'évaluation comme mode opérationnel.

Toutefois, le projet ne comporte pas d'objectifs précis et mesurables, ni d'indicateurs d'accompagnement des politiques ainsi définies.

Partant de ce constat, il manque encore au département une véritable politique de contrôle de gestion.

16.2 Les missions, composition, fonctionnement et positionnement du contrôle de gestion

La préoccupation du contrôle de gestion est diffuse dans la plupart des services, mais la fonction n'a pas encore trouvé d'acte générateur pour s'affirmer. Il n'existe ni personnel identifié, ni souci de qualification des agents.

Comme le précise le département, « *l'organigramme ne prévoit pas de service de contrôle de gestion. Toutefois, le conseil général a souhaité créer au sein de chaque direction, ou au niveau de la direction générale adjointe, selon les cas, un réseau de pôles ressources qui regroupe des compétences diverses : finances, juridique, commande publique, ressources humaines. Ces réseaux (…) permettent d'assurer les fonctions d'expertise, de veille, de contrôle, en garantissant la cohérence des procédures et leur sécurité* ».

Des formes de contrôle de gestion et des tableaux de bords existent dans des directions (direction du développement économique et de l'international, direction de l'enseignement, de la culture, des sports et de la jeunesse, direction de l'eau et de l'environnement), mais ces tableaux ne sont pas consolidés, ni même portés à la connaissance de la direction générale. La production de données par les services est abondante, mais elle n'est pas articulée, mise en cohérence et structurée afin d'alimenter régulièrement les instances centrales de pilotage du département et de permettre à celles-ci, par un retour d'informations hiérarchisé et exhaustif, une analyse régulière des actions menées et des ajustements ou modifications éventuellement nécessaires.

Il n'existe pas de méthode de comptabilité analytique développée, fondée sur des unités d'œuvre stables et adaptées, permettant de calculer le coût du service rendu. Une telle comptabilité analytique supposerait en outre la diffusion de lignes directrices afin que les services alimentent le système d'information d'une manière homogène.

Par conséquent, cette organisation diverse selon les directions ne peut suffire à constituer un mode opérationnel de contrôle de gestion.

D'une manière globale, les actes de gestion ayant une incidence financière marquée obéissent tous à une procédure uniforme impliquant la direction des finances et de la commande publique et font l'objet d'une note au bureau avant d'être présentés au vote des élus du conseil général sous la forme d'un rapport : par exemple, au sein de la direction de l'enseignement, de la culture, des sports et de la jeunesse, le pôle ressources possède avant tout une mission de coordination en ce qui concerne les étapes de préparation et d'exécution financières. Il travaille avec les services de la direction à l'ajustement des crédits par programme et opération au regard des consommations des crédits de l'année et des années précédentes.

La direction des finances tient le rôle de structure spécifique en charge du suivi général du contrôle de gestion. Mais elle ne dispose pas pour autant à cette fin d'une entité « contrôle de gestion » au sein de laquelle seraient élaborées et publiées la plupart des informations générales synthétiques nécessaires au contrôle de la gestion du département.

Cette direction centralise les informations statistiques et de gestion en provenance des services, élabore des documents de synthèse qui répondent à une logique de contrôle de gestion et rédige chaque année, pour l'assemblée départementale, une analyse des dépenses par groupe de dépenses, en mettant en exergue les facteurs internes ou externes à l'origine des évolutions de dépenses les plus remarquables ou considérées comme dangereuses.

16.3 Le contrôle des « satellites » par le contrôle de gestion

En l'absence de contrôle de gestion, les « satellites » sont très peu contrôlés et les modes de gestion sont très variables selon les directions :

- La cellule marché/budget de la direction des systèmes d'information n'intervient qu'au niveau du contrôle de l'exécution des marchés informatiques globaux (par exemple, micro-ordinateurs, consommables) dans le cadre desquels les satellites émettent des bons de commande.

- L'utilisation des subventions attribuées à l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) est vérifiée lors de la transmission des justificatifs (rapports d'activités, comptes administratifs, copies des factures pour l'investissement…). Des rencontres régulières de travail sont menées notamment pour caler les objectifs de la politique culturelle mise en œuvre et l'état d'avancement des actions. Il en est de même en ce qui concerne les associations.

- Pour la desserte maritime des îles, le conseil général dispose d'un contrat avec la société d'expertise comptable pour le contrôle annuel des comptes des deux prestataires : l'un pour les îles Molène, Ouessant et Sein, et l'autre pour l'île de Batz. Dans ce cadre, l'expert comptable assure la bonne application des clauses financières des marchés (calcul de la rémunération des prestataires) et contrôle la comptabilité analytique des services établie par les prestataires dans le cadre de leurs missions dévolues par le marché.

- Pour la desserte aérienne d'Ouessant, la délégation de service public est confiée à la SAS Finist'air, filiale de la SEM départementale SODEFI. La présentation du rapport financier aux élus est préparée par la direction des finances dans le cadre du suivi des SEM. Le suivi d'activité est assuré par la direction des infrastructures et des déplacements.

Les autres services interrogés n'ont pas répondu sur ces points de l'enquête de la chambre.

S'agissant de l'aide sociale à l'enfance, il n'existe pas de réelle planification annuelle des contrôles qui sont effectués au cas par cas en fonction des demandes internes. Il n'existe pas non plus de dossiers permanents sur le champ de contrôle permettant de mieux cibler et préparer les audits. Par exemple, en matière sociale, les rapports effectués se limitent souvent à un commentaire des méthodes pédagogiques des organismes concernés. Le degré d'investigation limité n'est pas seulement dû aux moyens réduits du service, mais aussi à un besoin de compétences techniques particulières.

Chaque audit donne lieu à une transmission à la direction générale adjointe. Mais le suivi des audits n'est pas organisé dans la durée. Les résultats des travaux ne sont pas communiqués à l'assemblée délibérante.

16.4 Les méthodes et outils du contrôle de gestion

Les réponses des directions à la chambre ont été trop éparses, disparates et incomplètes pour prétendre livrer une analyse fiable de ces méthodes et outils. Il reste que quelques chantiers importants devraient impérativement être mis en œuvre sans attendre.

Comme il le confirme lui-même, « *le département du Finistère n'a pas mis de comptabilité analytique en place. A ce jour, les coûts de fonctionnement ne sont pas analysés par Direction ou Service* ». Il peut cependant être constaté l'existence de démarches spontanées des services pour répondre à leurs propres besoins ou tenter d'évaluer et de maîtriser les coûts : au plan général, les fournitures de bureaux sont par exemple gérées par direction, à partir d'une enveloppe calculée sur la base d'un montant forfaitaire par agent ; de même, peut être mentionnée une étude approfondie des consommations de fluides et énergie qui va être menée dans le cadre de l'agenda 21, afin de détecter les économies possibles et de mettre en œuvre le plan correspondant.

Le responsable administratif et financier de la direction de l'eau et de l'environnement dispose de logiciels de suivi comptable et des données transmises par la direction des finances et de la commande publique. Le croisement entre les données internes à la direction de l'eau et de l'environnement et les informations transmises par la direction des finances et de la commande publique, la rédaction d'un bilan annuel d'activités et les données fournies par l'observatoire de l'environnement permettent de s'assurer de la sincérité des données et des informations produites.

Cette démarche qui va dans le bon sens devrait être complétée par une procédure rédigée, applicable et contrôlable de maîtrise de la gestion.

16.5 Les tableaux de bord

S'agissant des outils, les services utilisent des tableaux de bords adaptés à leurs modalités d'action.

En ce qui concerne par exemple les finances, le tableau de bord de la direction regroupe le tableau de l'ensemble des dépenses mensuelles, comparées à celles de l'année précédente et ambitionne de donner une mesure instantanée de l'exécution budgétaire sous la forme de quelques indicateurs qui ne font pas référence à la performance financière.

Les autres tableaux de bord n'intègrent pas d'indicateurs d'objectifs.

Les tableaux de bord utilisés régulièrement depuis 2000 par les services du département sont nombreux et établis sous le mode uniforme de tableaux de bord d'activité, de suivi des programmes d'investissement ou de tableaux de bord financiers. Seules quelques directions, comme celle des finances et celle des transports et des déplacements possèdent des tableaux spécifiques, comme le « tableau de suivi des rejets » et le « tableau de suivi des délais de paiement », la fréquentation des transports vers les îles, la fréquentation des transports scolaires, le transport de voyageurs.

Certaines directions sont, sur la base des renseignements fournis lors de l'enquête à la chambre, particulièrement pauvres en tableaux de suivi, telle la direction adjointe moyens généraux qui ne possède que deux outils de ce type : le « suivi de l'accueil des usagers » et « la consommation du papier ».

Cet aperçu des outils utilisés pour disposer d'une synthèse de l'information de contrôle interne, conduit à une appréciation nuancée sur la cohérence et la lisibilité d'ensemble de ces documents entrant dans la liste des tableaux de bord de gestion budgétaire et financière. Il serait nécessaire que le département élabore une nouvelle maquette de tableau de bord de synthèse destiné à la direction générale.

16.6 Les indicateurs

Les indicateurs des tableaux de bord financiers ont été définis entre la direction des finances et les directions opérationnelles. Validés par la direction générale, ils sont affinés au fil du temps en fonction des besoins exprimés et des demandes diverses liées à des enquêtes nationales notamment.

Chaque direction élabore ses tableaux d'activité, utilisés par ailleurs pour l'élaboration du rapport d'activité. La plupart des tableaux de bord financiers et de suivi de l'activité sont transmis aux élus (Président du conseil général, vice-président, élu délégué).

Les suivis, rendus obligatoires par un texte, font soit l'objet d'un tableau de bord spécifique tenu par la direction concernée (c'est le cas du délai global de paiement ou du nombre de dossiers de subventions instruits), soit sont intégrés à un tableau de bord global remis au président chaque mois (ainsi le taux de consommation des crédits d'investissement ou le nombre de bénéficiaires de l'APA à une date donnée).

La périodicité retenue est généralement le mois, notamment pour les indicateurs financiers (taux de réalisation des crédits) et les indicateurs d'activité (nombre d'enfants placés, nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile payés, nombre de bénéficiaires du RMI payés, nombre de RMA payés, flux entrées – sorties d'allocataires du RMI, nombre de rotations de bateaux, nombre de passagers transportés sur la ligne aérienne Brest Ouessant,…).

Les données sont, dans la majorité des cas, extraites de logiciels informatiques. Ce sont soit des logiciels « métier », soit le logiciel de gestion financière. Leur fiabilité est vérifiée par recoupement avec les données des mois précédents, de l'année précédente, des données financières.

Comme l'illustrent les développements qui précèdent, le département a souhaité, dans la démarche de l'agenda 21, définir sa politique à partir d'orientations et d'objectifs déclinés en actions, et mesurables à partir d'indicateurs. La démarche est trop récente pour que les outils qui se mettent en place progressivement soient évalués.

16.7 La mise en œuvre et le suivi

Une réunion mensuelle est organisée à partir du mois de mai de chaque année pour faire un point financier, afin d'évaluer la consommation des crédits par programme et justifier d'éventuels retards dans l'exécution budgétaire.

Les informations du contrôle de gestion sont remontées aux élus principalement lors du deuxième semestre de l'année budgétaire, au moment de l'élaboration de la décision modificative DM2 (lissages de crédits, ajustements d'enveloppes en fonction des besoins), de l'actualisation du plan pluriannuel d'investissement (PPI) et de la préparation des orientations budgétaires et du budget primitif.

Les tableaux de bord sont transmis sous différents supports : papier, courriel, intranet. Ils sont généralement accompagnés de commentaires. Ils sont un outil d'aide à la décision, dans le domaine financier, mais également dans le domaine des différentes compétences départementales : ils sont utilisés comme outils de suivi de la mise en œuvre des décisions, y compris financières, et d'alerte.

Des cabinets extérieurs sont parfois sollicités pour réaliser des études dans le domaine social (mise en place d'un GIP : impact sur le personnel) ou technique (études sur l'avenir de la filière pêche, sur le nautisme, sur les consommations d'eau dans les bâtiments départementaux). Il a été prévu un accompagnement des services par un avocat pour définir une procédure de passation de marchés de transports scolaires, en vue de sécuriser la procédure et d'éviter les risques de recours.

Il n'existe pas de comité de pilotage formalisé au niveau du conseil général. Au niveau de chaque direction et, désormais, dans le cadre de l'organisation nouvelle qui vient d'être mise en place, au niveau de chaque direction générale adjointe, les tableaux de bord sont utilisés pour l'analyse de l'activité, pour la préparation budgétaire, pour la réflexion sur les projets nouveaux ou actions nouvelles.

L'efficience du dispositif peut être mise en doute quand il peut être constaté que la chambre n'a pu se faire produire des tableaux du type objectifs/moyens/résultats/suivi : « *nous ne disposons pas de document (ou procédure) formalisé selon la forme proposée par la question. Le travail par objectif et l'évaluation des politiques départementales constituent un objectif de la DG. Ce travail est suivi par le service Observation, évaluation, placé auprès du directeur général* ».

17 LE CONTROLE INTERNE

Appliqué au département, un système de contrôle interne a pour finalité de donner au président du conseil général, ainsi qu'aux différents niveaux de l'encadrement supérieur de celui-ci, l'assurance raisonnable que les objectifs, que les instances dirigeantes ont eu pour mission de poursuivre ou se sont librement fixés, sont atteints ou, au moins, que les différents services concourent efficacement à leur réalisation.

Le contrôle interne d'un organisme complexe comme le département doit, à cette fin, pouvoir s'assurer :

- du respect des politiques retenues par l'institution,
- du respect de la réglementation et des normes et standards professionnels applicables,
- de l'efficacité des opérations engagées,
- de la protection des actifs de l'établissement,
- de la qualité des informations traitées.

Le contrôle interne du département devrait être mieux défini et mis en œuvre : interrogé sur la documentation des procédures de gestion, le département a fourni diverses indications relatives à la gestion de certaines directions, la préparation des projets ou la commande publique. Une présentation plus homogène des pratiques avec des indications systématiques de fiches de procédures portant sur des dispositifs formalisés et supervisés devrait contribuer à garantir le respect uniforme des règles et procédures de gestion ou d'organisation au sein des services et à assurer un contrôle interne plus efficient.

Après avoir répertorié les points forts et les points faibles de l'organisation des services au terme d'une démarche de diagnostic reposant sur une analyse de risques conduite localement, il conviendrait d'intégrer le contrôle interne dans les règles de fonctionnement des services.

17.1 Les structures prenant en charge le contrôle interne au niveau central

A la date du contrôle de la chambre (1er semestre 2007), l'organigramme des services ne comprend pas de structure spécifique chargée du suivi général du contrôle interne du département. Le directeur général des services n'est pas désigné comme l'échelon de recueil et de centralisation des informations générales de gestion des services. Chaque direction procède pour elle-même à l'analyse des données très sommaires du contrôle interne.

La direction des finances assure en principe le contrôle des coûts de fonctionnement des directions et services centraux du conseil général. Mais il n'existe pas, à proprement parler, d'analyse budgétaire possible dans un système où la connaissance des coûts complets des services et leur ventilation précise entre les directions ne peuvent être assorties d'une analyse par centres de coûts. Comme cela a été vu, il n'existe pas de comptabilité analytique permettant de connaître la nature des dépenses par centres de coût.

La formalisation et la documentation du contrôle interne (référentiels de la collectivité mis en place, notamment, les contrôles financiers et juridiques) permettant une gestion ordonnée et efficace et l'anticipation et la prévention de risques n'ont pas été entreprises et ne sont pas envisagées.

Enfin, les directions opérationnelles ont développé des procédures de contrôle liées à leur activité : délégations, établissements et services médico-sociaux.

Cependant, le détail des règles applicables n'a pas été regroupé dans un référentiel de contrôle interne et de qualité de traitement, c'est-à-dire une charte ainsi qu'une cartographie des traitements réalisés dans les services, classés par grandes familles (administrés, grandes fonctions, moyens et activités de soutien) qui devrait reprendre tous les traitements sous forme de fiches.

Ce référentiel pourrait opportunément être complété par un manuel de contrôle interne, qui aurait pour objet de décrire la marche à suivre par les services pour élaborer et mettre en œuvre leur plan annuel de contrôle interne. Celui-ci devrait être fondé avant tout sur une analyse des risques conduite au niveau des institutions et devrait permettre à chacun d'eux d'orienter ses contrôles en direction des activités considérées comme les plus « risquées ».

Tant le manuel de contrôle interne que la charte devraient être le produit d'une collaboration étroite entre les services du conseil général et le payeur départemental. Le contrôle interne du département ne serait d'ailleurs pas complet sans que soit évoquée une analyse des demandes et réclamations des administrés, qui doit être considérée comme un indicateur de risques.

En réponse, le conseil général fait état de quelques éléments partiels : une analyse des risques est désormais en cours, par domaine ou par thème (commande publique, routes, bâtiments, procédures comptables,…) ; une convention de services est en cours de négociation avec le comptable public ; une réflexion est menée sur les missions de la cellule comptabilité qui doit mettre en œuvre et évaluer un guide de procédures.

17.2 La fonction financière

Deux types de contrôles sont très classiquement opérés :

- un contrôle *a priori* au niveau de la préparation budgétaire et à chaque étape budgétaire : vérification par la direction des finances de l'inscription des AP/CP de recettes en investissement et des EPF de recettes en fonctionnement. L'exhaustivité et la sincérité de la prévision sont appréciées à ce moment ;

- un contrôle *a posteriori* : l'émission des titres de recettes est déconcentrée au niveau des directions opérationnelles, chacune étant responsable depuis la prévision jusqu'à l'exécution budgétaire. Toutefois, avant d'être transmis aux services de la paierie départementale pour ordonnancement, les titres de recettes sont visés par le service comptabilité de la direction des finances et de la commande publique.

En matière de dépenses, la comptabilité des engagements est décentralisée au niveau de chaque centre de responsabilité. La vérification du service fait et la liquidation sont également des étapes décentralisées dans les directions. Le contrôle de l'exécution budgétaire est centralisé au sein de la cellule comptabilité de la direction des finances. Cette cellule a également pour mission d'assurer l'interface entre les services de la paierie départementale et l'ensemble des services du conseil général.

Le département et le Trésor public n'ont pas signé de charte ordonnateur/trésor. Toutefois, à titre d'exemple, la réflexion sur la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense dans les services du Trésor a fait l'objet d'échanges et de concertation.

Ainsi, le niveau central manque de connaissance sur les pratiques des services, qui utilisent des procédures variées de contrôle de l'engagement. Le recensement et l'évaluation de ces procédures n'ont pas été effectués, alors qu'il serait intéressant de diffuser les bonnes pratiques en la matière.

17.3 La fonction juridique

Le service juridique centralisé (qualifié aussi de pôle juridique) participe également au contrôle interne du département, sous son double aspect du contrôle de gestion et de l'audit interne (contrôle des procédures), dans son champ de compétence spécifique. Ce service est composé de deux cadres A.

Exerçant des fonctions totalement transversales, son positionnement auprès du directeur général lui permet de travailler avec l'ensemble des services du département.

Le pôle juridique intervient principalement en amont des décisions, par le conseil fourni aux élus et aux services et par le contrôle systématique des rapports destinés à être présentés aux séances de l'assemblée plénière et de la commission permanente.

Il intervient en aval, lorsque surviennent des problèmes d'exécution de certaines décisions et en cas de contentieux, soit, lorsqu'ils sont complexes, en les prenant totalement en charge, soit, dans les autres cas, en soutien des directions concernées et de leur correspondant juridique.

Le seul texte d'organisation de ce service procède de l'arrêté d'organisation de la direction générale qui est peu précis en la matière. La détermination des missions de ce pôle résulte de notes qui, en pratique, lui permettent de légitimer ses interventions, mais qui gagneraient à être formalisées. En effet, il est difficile de concevoir si le rôle du « service juridique centralisé » est obligatoire pour valider des procédures auxquelles il devrait être associé ou s'il est plus simplement conçu comme un pôle ressources au service des directions du département.

A l'occasion de la reprise de l'ensemble des délégations de signature au moment de la nouvelle mandature débutant en 2008, une formalisation du rôle du service juridique était envisagée, dans un arrêté d'organisation distinguant la mission de validation juridique des rapports à l'assemblée et à la commission permanente du rôle de ressource auprès des directions administratives.

Une cellule pilotage de la commande publique a été constituée en 1994. Elle a été constituée au départ de 2 agents, 1 cadre A et 1 secrétaire ; la cellule est, à partir de 2003, composée de 3 personnes, 1 cadre A, 1 cadre B et 1 secrétaire, puis, depuis 2007, d'un cadre A supplémentaire. Elle est désormais rattachée au service comptabilité, assistance aux directions et patrimoine.

Le champ d'intervention de cette cellule est vaste, mais l'essentiel de sa mission, en pratique, porte sur le conseil aux différents services opérationnels, la validation de certains cahiers des charges, le secrétariat de la commission d'appel d'offres (CAO), la validation des rapports de présentation à la CAO et des rapports avant passage en assemblée délibérante, les publications après attribution des marchés.

Il n'existe pas de procédure censée rationaliser la commande de l'ensemble de la collectivité. Les besoins de fonctionnement devraient être recensés, puis validés au niveau central, avant d'être soumis à la direction des finances.

18 L'AUDIT

18.1 Audit interne

Il n'existe pas de service d'audit interne dans l'organigramme des services du conseil général.

Cependant, une mission d'évaluation et d'information a été menée par les élus pour permettre de vérifier l'adéquation des moyens aux missions dans le domaine de la solidarité (délibération du 27 janvier 2005), dans un contexte de transfert de compétences et d'alourdissement des charges de gestion pour les services personnes âgées/personnes handicapées et insertion, et de réorganisation des services (schéma d'action sociale de proximité), déconcentrant la mise en œuvre des politiques dans les territoires.

Une autre mission a été menée par la direction insertion et action sociale sur le fonctionnement des commissions locales de lutte contre les exclusions (CLLE). L'objectif était de vérifier que le fonctionnement des CLLE correspondait aux règles définies par le service.

Enfin, une mission a été réalisée afin de clarifier les liens du conseil général avec ses « satellites » dans la mobilisation des ressources (mars-juin 2007). L'objectif poursuivi était de faire le point sur la valorisation des ressources et sur la transparence des relations entre le conseil général et ses « satellites ».

18.2 Audit externe

Le conseil général fait appel occasionnellement à des cabinets extérieurs pour réaliser des rapports d'expertise financière (bail emphytéotique administratif pour la gestion des casernements des gendarmeries, gestion active de la dette, situation d'une fondation).

Les demandes du département peuvent aussi porter sur l'organisation des services : organisation des deux directions générales adjointes chargées de la solidarité (avril-juin 2006) ; audit de la direction personnes âgées/personnes handicapées ; réorganisation de ses services en lien avec les lois de décentralisation et au regard du projet politique du département (novembre 2006-juin 2007).

V – Aide sociale à l'enfance

19 LA STRATEGIE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

19.1 Données démographiques et socio-économiques du département du Finistère

Le département du Finistère se caractérise par une population plus âgée que dans le reste de la France. La part des moins de 20 ans est inférieure à la moyenne nationale et en diminution plus rapide (sur un total de 852 685 habitants en 1999, la part des moins de 20 ans constitue 25 % et celle des moins de 15 ans 17 %), tandis que la part des plus de 60 ans est plus élevée (23,6 % contre 20,6 % en France métropolitaine, en 2002). Le taux de natalité y est en baisse (12,15 ‰ en 2000, 11,4 ‰ en 2002) et inférieur à la moyenne nationale.

Le département du Finistère connaît un taux de chômage (8,6 % en 2005 contre 9,8 % en France – *taux de chômage trimestriel au sens du BIT*), un nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé (API – 8,3 allocataires pour 1 000 femmes de 15 à 49 ans dans le Finistère, contre 12,6 en France, au 1er janvier 2006) et un nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI – 26,5 allocataires pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans dans le Finistère, contre 34,4 en France, au 1er janvier 2006), inférieurs à la moyenne nationale.

Le taux de réussite au baccalauréat est supérieur aux moyennes nationales (91,43 % pour le bac général en 2003 pour une moyenne de 83,6 %).

La part des moins de 20 ans bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance est de 1,80 %, ce qui situe le département du Finistère dans la moyenne bretonne, elle-même supérieure à la moyenne nationale. En revanche, la proportion des enfants placés est plus importante qu'ailleurs : 0,93 % des moins de 20 ans au lieu de 0,76 % en moyenne nationale (cf. annexe n° 7, tableau n° 3). Cependant, les pupilles de l'Etat sont en nombre inférieur à la moyenne nationale (0,82 % contre 2,20 % pour l'année 2004).

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale ne cesse de croître : l'accueil provisoire concerne les jeunes majeurs dans une proportion de 18,78 %, au lieu de 13,51 % en moyenne nationale au 31 décembre 2004. Ainsi, chaque année environ 350 jeunes bénéficient d'une aide éducative et éventuellement d'une aide financière (cf. annexe n° 7, tableau n° 4).

19.2 Le financement de l'aide sociale à l'enfance dans le département du Finistère

Avec 381 M€ au budget 2006, les dépenses d'aide sociale représentent 70 % des dépenses de fonctionnement du département. L'aide sociale à l'enfance mobilise un peu plus de 76 millions d'euros (dépenses nettes) au lieu de 49 millions en 2000.

L'aide sociale à l'enfance constitue ainsi le quatrième poste parmi les dépenses nettes d'aide sociale de la collectivité derrière l'aide aux personnes âgées (102 M€ soit 29 %), celle aux personnes handicapées (80 M€ soit 25 %) et l'aide à l'insertion (78 M€ soit 23 %).

Tableau n° 1 : dépenses directes d'aide sociale rapportées à l'ensemble des dépenses du département

	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006	Moyenne pondérée
Budget de fonctionnement (en k€)	369 175	401 686	481 559	505 728	539 655		
Dépenses d'aide sociale, dont :	212 098	229 151	330 704	353 405	381 389	80%	12,45%
- ASE	56 589	57 494	66 882	71 997	76 203	35%	6,13%
- Personnes âgées	69 378	84 122	90 528	96 063	102 640	48%	8,15%
- Personnes handicapées	62 004	64 396	67 615	72 368	80 743	30%	5,42%
- Insertion	9 010	14 432	63 980	71 568	78 755	774%	54,28%

Source : réponse au questionnaire n° 2 – tableau n° 9

Tableau n° 2 : évolution du chapitre 9351 (famille et enfance) en k€

Chapitre 9351 (famille et enfance)	**2004**	**2005**	**2006**
Dépenses	66 882	71 997	76 203
Recettes	2 413	2 382	2 422

Source : réponse au questionnaire n° 2 - tableau n° 8

Tableau n° 3 : dépenses d'aide sociale à l'enfance : département du Finistère

Dépenses d'aide sociale à l'enfance : département du Finistère						
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**% 2001 - 2005**
Allocations totales ASE	4 559 529	4 338 350	4 238 303	4 018 217	5 114 716	12%
Actions éducatives (dépenses brutes)	3 135 363	3 433 224	3 306 322	3 471 295	3 612 017	15%
Placements (dépenses brutes), dont :	39 284 077	41 509 076	42 759 785	46 060 357	49 243 665	25%
Hébergement en établissement (dépenses brutes)	*17 459 260*	*18 468 847*	*18 578 414*	*19 491 520*	*20 618 311*	*18%*
Assistants familiaux (dépenses brutes)	*21 798 776*	*23 018 764*	*24 166 414*	*21 818 871*	*23 578 891*	*8%*
Prévention spécialisée (dépenses brutes)	1 867 549	1 903 481	1 991 951	1 665 001	2 226 182	19%
Total brut ASE	**54 226 089**	**57 580 824**	**58 729 653**	**66 882 704**	**71 998 596**	**33%**
Total net ASE	**52 785 758**	**56 002 743**	**57 271 109**	**64 469 321**	**69 616 312**	**32%**

Source : DREES

Ces données traduisent les évolutions marquantes suivantes :

- l'augmentation du nombre de placements (1 896 mesures en 2000, pour 2 057 en 2005, soit une augmentation de 8,49 %) ;
- l'amélioration du statut des assistantes familiales ;
- l'augmentation des mesures éducatives (nombre de mesures d'AEMO judiciaires : + 33,5 % entre 2001 et 2005).

L'évolution globale - une augmentation de près d'un quart entre 2002 et 2006 - recouvre des variations différentes : les dépenses relatives aux placements dans les établissements et aux placements en famille d'accueil, qui constituent plus de 80 % du total, ont augmenté de 20 à 30 %, ce qui représente 5,38 % en moyenne pondérée. Le reste des postes connaît une augmentation plus modérée.

<u>Tableau n° 4</u> : évolution des financements (dépenses brutes)

Dotation départementale	2002	2003	2004	2005	2006
Placements dans les établissements	18 425 694	18 578 414	19 491 520	20 618 311	22 304 127
Placements en famille d'accueil, dont :	25 415 365	26 569 621	28 904 429	31 652 617	33 027 374
assistants familiaux	*19 272 842*	*20 285 156*	*22 396 846*	*24 554 508*	*25 010 920*
accueil familial associatif	*6 142 523*	*6 284 465*	*6 507 583*	*7 098 109*	*8 016 454*
Actions éducatives à domicile et en milieu ouvert d'origine administrative d'origine judiciaire	3 366 896	3 306 322	3 471 295	3 612 057	3 751 302
Allocations mensuelles, secours, autres aides fin.	3 951 325	3 643 603	2 677 521	2 600 449	2 959 720
Prévention spécialisée	1 543 952	1 620 764	1 664 999	1 719 221	1 710 095
Tiers dignes de confiance	*(1)*	500 500	590 952	601 428	680 654
Aide aux jeunes majeurs	438 412	464 910	571 994	580 548	598 688

(1) En 2002 les allocations tiers dignes de confiance étaient intégrées aux allocations mensuelles.
Source : réponse au questionnaire n° 2 – tableau n° 7

Les dépenses de l'aide sociale à l'enfance ont fortement augmenté, mais de façon moindre cependant que d'autres dépenses d'aide sociale comme par exemple l'insertion. Il en résulte une forte augmentation en valeur absolue, mais une tendance à la diminution du poids relatif de l'aide sociale à l'enfance au sein de l'aide sociale départementale.

Au sein des comptes administratifs du département, les « moyens » spécifiques de l'aide sociale à l'enfance sont retracés au chapitre 954. Toutefois, l'aide sociale à l'enfance recouvre deux types de dépenses : les dépenses directes d'intervention et les dépenses indirectes liées au fonctionnement des services.

Il est, de fait, difficile de cerner la totalité des dépenses liées à l'ASE, en raison de la multiplicité des présentations adoptées, en fonction des documents : chiffres fournis à la DREES, rapports d'activités, réponses aux différentes missions de contrôle,….

Le compte administratif ne suffit pas à identifier directement et de manière exhaustive les dépenses d'ASE. De plus, en fonction des documents,

- les dépenses sont brutes ou nettes,
- des dépenses hors ASE peuvent être incluses (PMI et adoption par exemple),
- ou, à l'inverse, des dépenses relevant bien de l'ASE peuvent être exclues (établissements départementaux dont les charges de personnel sont globalisées au niveau des dépenses de ressources humaines du département ; allocations financières dont la gestion a varié dans le temps ; dépenses de formation des assistants familiaux ; dépenses diverses en régie ;…).

La chambre note donc le manque de lisibilité des agrégations de dépenses disponibles, qui empêchent de dégager un tableau fiable et exhaustif des dépenses d'aide sociale à l'enfance du département, ce qui nuit à la qualité et à la précision de l'information délivrée aux élus et aux citoyens et fragilise les ratios, de tous types et notamment de coûts, qui peuvent être élaborés.

19.3 La réflexion stratégique sur l'aide sociale à l'enfance

Le département du Finistère a mené de longue date une réflexion stratégique dans le domaine de l'aide sociale et plus particulièrement de l'aide sociale à l'enfance : schéma sur l'organisation et l'adaptation des établissements d'accueil d'enfants et adolescents de 1998, schémas organisant les secteurs « personnes âgées » et « personnes handicapées », ainsi que des programmes d'orientation en faveur de la petite enfance et l'action sociale de proximité, trois schémas successifs de protection de l'enfance.

Ces différents schémas témoignent d'une volonté du département de mieux connaître ses besoins et de planifier son offre.

19.3.1 Le deuxième schéma départemental (période 1998-2003)

Ce schéma s'est assigné deux grandes priorités déclinées dans un assez grand nombre d'objectifs :
- renforcer la prévention sous toutes ses formes
- proportionner les durées de placements aux besoins réels des enfants

Le schéma a associé de manière très large les acteurs internes et externes du département (DDASS, direction diocésaine de l'enseignement catholique, PJJ, justice, police, gendarmerie, corps médical, villes, associations et syndicats).

Sur ces bases, quatre axes d'orientation ont été définis et ont permis la formulation de propositions d'actions concrètes :
1er axe : soutenir les familles dans leur rôle de parents et développer la prévention des difficultés éducatives et familiales.
2ème axe : adapter et diversifier le dispositif d'accueil.
3ème axe : mieux prendre en compte les situations d'enfants maltraités.
4ème axe : développer l'évaluation des actions et les outils de pilotage du schéma.

Durant ces 6 années, de nombreux projets ont été réalisés, améliorant le soutien apporté aux usagers et développant des habitudes de collaboration entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'enfance et de la famille sur le département. Pour autant, toutes les actions envisagées dans ce deuxième schéma départemental n'ont pu être concrétisées.

Il en était ainsi, par exemple, des actions suivantes :
- la formalisation systématique des projets élaborés pour l'enfant et la famille à l'issue des commissions décisionnelles ;
- la création de formules d'accueil de jour et de courte durée, souples et alternatives au placement ;
- la définition de critères d'orientation vers le placement familial ;
- l'utilisation des internats de collège comme mesure d'éloignement des jeunes de leur famille ;
- le développement du système d'évaluation de la qualité.

19.3.2 Le 3ème schéma départemental (2005-2009) a été élaboré en plusieurs étapes :

- bilan des actions du 2ème schéma et état des lieux départemental ;
- détermination par le comité de pilotage partenarial de thématiques de réflexion ;
- groupes interprofessionnels et partenariaux de réflexion et propositions sur ces thématiques ;
- validation d'objectifs généraux et axes d'orientation par l'assemblée départementale ;
- déclinaison d'objectifs opérationnels et d'actions, validation par l'assemblée départementale.

Ce travail piloté par la direction enfance-famille a associé les professionnels du conseil général (autres directions thématiques concernées et territoires), ainsi que de nombreux partenaires : DDASS, DDPJJ, Justice, Education nationale, secteur hospitalier (pédiatrie, maternités, psychiatrie), associations départementales œuvrant auprès des familles et enfants en prévention et protection de l'enfance.

Ce troisième schéma définit 7 axes principaux d'orientation :
- améliorer la connaissance des publics et de leurs besoins, évaluer les actions et pratiques professionnelles ;
- promouvoir le respect des droits des usagers ;
- soutenir et accompagner les professionnels sociaux et médico-sociaux ;
- renforcer l'action sociale préventive en direction des parents ;
- accompagner les enfants et les jeunes en difficultés, et favoriser leur intégration dans leur environnement ;
- améliorer et diversifier le dispositif de protection de l'enfance ;
- renforcer le pilotage et la régulation de la politique « enfance – famille ».

Sans négliger le profond travail d'adaptation des services et de montée en charge des réformes législatives il apparaît que le schéma, d'ailleurs diversifié et concret, ne prend pas suffisamment en compte la nécessité d'améliorer l'accueil des enfants confiés. Cet accueil passe par des objectifs précis en termes de diversification des modalités de prise en charge des structures, et d'adaptation de l'offre de services aux besoins exprimés, assortis d'un calendrier de réalisation.

Une réflexion devrait aussi être approfondie sur la répartition des assistants familiaux, leur vieillissement et l'adéquation entre une demande en évolution (prise en charge de publics au comportement difficile) et une offre peu diversifiée. Il en est de même s'agissant des coûts, du rôle, du pilotage et la gestion des foyers de l'enfance.

Le département indique que la création du service « gestion ressource des assistants familiaux », en mai 2007, doit permettre de lancer une campagne de recrutement, de mettre en place un réseau d'assistants familiaux ressources et un site permettant notamment l'accès des assistants à leur dossier personnel, de réfléchir à des outils de gestion des remplacements et des places disponibles,…

L'articulation géographique avec les partenaires externes du conseil général (juridictions, services de la PJJ, Education nationale, service municipaux), ainsi qu'entre les services de l'ASE et les équipes de prévention spécialisée, aurait mérité d'être abordée plus complètement entre les différents acteurs dont les interventions s'effectuent selon des zonages hétérogènes.

19.4 Le service de l'aide sociale à l'enfance

19.4.1 L'organisation de la direction générale de la solidarité

Jusqu'au 1er mai 2007, la direction de l'enfance et de la famille relevait de la direction générale adjointe de la solidarité. Les politiques « prévention » et « protection » de l'aide sociale à l'enfance étaient ainsi rattachées à deux directions différentes, la direction de l'enfance et de la famille (DEF) pour la protection et la direction de l'insertion, du logement et de l'action sociale (DILAS) pour la prévention.

Les décisions relatives aux actions de prévention et de signalement à l'autorité judiciaire, relevaient des territoires d'action sociale, l'élaboration et le suivi des politiques départementales de prévention et des actions de portée départementale relevaient de la DILAS.

Le volet « protection de l'enfance – adoption » est de la compétence de la DEF (élaboration et suivi des politiques, mise en œuvre des actions), mais le suivi des enfants placés est réalisé par les professionnels des équipes des territoires d'action sociale en lien avec les attachés du service protection de l'enfance de la DEF. Au plan local, le département du Finistère a fait le choix, en 1996 puis en 2003, de la déconcentration de la mission de prévention dans les territoires d'action sociale (8 territoires d'action sociale qui regroupent 16 centres départementaux d'action sociale et leurs antennes).

19.4.2 Le service de protection de l'enfance

Les effectifs en charge de l'ASE s'élèvent, au 31 décembre 2006, à 321,19 agents équivalents temps plein, dont, en ETP, 44,10 agents de catégorie A, 151,10 agents de catégorie B et 125,99 agents de catégorie C. Les assistants socio-éducatifs représentent le plus fort contingent (95,10 ETP) devant les rédacteurs dont le nombre atteint 18,60 ETP. 16 postes étaient vacants au 31 décembre 2006, plus particulièrement dans la catégorie des assistants socio-éducatifs.

Le département distingue la fonction prévention et la fonction protection. La protection relève du service protection de l'enfance. Elle concerne toutes les mesures relatives à la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance. Le service de prévention est compétent pour toutes les mesures de conception, animation, et coordination, hormis les signalements relatifs aux enfants confiés.

Au sein de la DEF, qui emploie 95 agents, le service de protection de l'enfance est composé de 5 unités territoriales, dirigées par 5 attachés, en charge des situations des mineurs placés, et organisées selon une sectorisation géographique basée sur les découpages des territoires d'action sociale.

Cette organisation au niveau des directions thématiques du siège a été modifiée dans le cadre d'une réorganisation globale des services et directions du conseil général. A compter de mai 2007, la DEF a en charge l'ensemble des missions relevant de l'ASE. La déconcentration existante sur la mission prévention n'est pas remise en question. Cette organisation polyvalente présente un inconvénient tenant à l'insuffisante connaissance de la répartition des moyens alloués à la politique de l'enfance au plan local par le conseil général et, en conséquence, des coûts complets de celle-ci. La part consacrée à l'aide sociale à l'enfance ne peut en effet être estimée que sur la base d'une répartition analytique de l'activité de ces services entre leurs différents domaines d'intervention. Or celle-ci n'a aucunement été mise en œuvre.

Il n'est pas possible, par exemple, de connaître la répartition des effectifs sur le terrain, consacrés à la mission de protection de l'enfance. Selon le département, « *une répartition analytique ne pourrait s'envisager que fonction par fonction, et pour chaque territoire, le « poids » des activités d'une assistante sociale, par exemple, pour telle ou telle mission dépendant du « poids » de ce public localement et de l'importance de ses difficultés (ex : nombre de RMIstes, part des personnes âgées dans la population, part des jeunes enfants...). Par ailleurs, les périmètres territoriaux ont évolué au cours de ces années ne permettant pas des comparaisons. Il en est de même pour les services du siège dont l'organisation a été modifiée de façon importante entre 1997 et 2006, avec des répartitions de missions et compétences différentes* ».

Après seulement 3 ans de fonctionnement, cette organisation a montré ses limites : celles-ci tiennent à la fois aux difficultés d'articulation entre la prévention et la protection et à la difficulté de mise en place d'un pilotage départemental de la prévention.

Le constat présenté au CTP du 8 février 2007 atteste le caractère aigu de ces difficultés :

- une nécessaire clarification des relations entre directions thématiques et territoires ;
- le pilotage de la politique enfance et famille assuré par 2 directions (DEF – DILAS), avec scission prévention – protection ayant des conséquences, notamment en matière de lisibilité ;
- une triple posture du service « actions sociales » (pilotage de la politique de prévention, élaboration et mise en œuvre du schéma d'action sociale de proximité, appui méthodologique et soutien aux pratiques) ;
- des interrogations sur la répartition actuelle des fonctions entre DEF et territoires, sur le champ de protection de l'enfance ;
- une meilleure cohérence d'action souhaitée, sur les territoires, entre la protection maternelle et infantile (PMI) et les territoires d'action sociale ;
- des attentes d'une meilleure articulation et communication entre élus et services pour les activités sensibles (signalements – placements – refus des agréments – contrôle des établissements…) ;
- une diversité des champs d'intervention de plusieurs directions thématiques (de la gestion de situations individuelles à l'animation de politiques). Cette diversité et surtout le poids de la gestion quotidienne, constituent des limites à leur mobilisation sur l'animation, le développement et le pilotage des politiques.

Aussi, le conseil général vient d'adopter de nouvelles orientations et tout particulièrement le rapprochement prévention et protection sous le pilotage de la DEF et le développement d'une mission prévention renforcée qui devrait se concrétiser dans les mois à venir.

Dès lors, l'organisation des directions et des services de la solidarité devrait évoluer sensiblement.

Du fait de la déconcentration de la prévention sur les territoires d'action sociale, la mise en œuvre des actions de prévention est sous la responsabilité du responsable de territoire et par délégation du responsable d'équipe. L'organisation de la concertation interne est volontairement axée sur la coordination des équipes.

Le département du Finistère apparaît comme un département où la concertation interne avec les services est bien structurée et cette concertation est ouverte à des intervenants extérieurs nombreux.

Les commissions de régulation étudient les situations en privilégiant une approche globale des familles, décident des actions à mettre en œuvre et mandatent les professionnels. Elles évaluent les actions conduites à échéance du mandat et décident des suites à donner.

Une commission de suivi se tient au moins une fois par mois dans chaque territoire et réunit des professionnels, ainsi que le psychologue du territoire. Au cours des commissions sont étudiées les situations des enfants venant à échéance (une fois par an ou à la fin d'une mesure plus courte) et, également, les situations pour lesquelles il y a lieu de revoir le projet de l'enfant : réorientation, fin de placement à solliciter, changement de statut juridique… Ces commissions étudient également les modalités de rencontres parents/enfants et les prises en charge financières qui en découlent quand il y a intervention de techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF). Les décisions sont prises par l'attaché au cours de ces commissions et donnent lieu à un « mandat » définissant les actions à conduire.

Les instances techniques et de concertation mises en œuvre par les territoires d'action sociale sont largement ouvertes aux intervenants extérieurs concernés par la situation examinée. Il en est de même pour les réunions de concertation concernant des projets mis en œuvre en partenariat.

19.4.3 Les relations avec la PMI

Le service de la PMI, rattaché à la direction de l'enfance et de la famille a la responsabilité, outre de ses missions propres, de tâches administratives liées à leur mise en œuvre : logistique, gestion du budget, rapport à l'assemblée départementale.

Le service est essentiellement administratif : au siège de la direction de l'enfance et de la famille auquel est rattachée une équipe de professionnels de la petite enfance chargée de modes d'accueil ; des personnels implantés localement dans chaque territoire d'action sociale (sages femmes, médecins, puéricultrices) et placés sous la responsabilité d'un médecin, le délégué thématique santé.

Le repérage et le suivi des groupes dits « vulnérables » n'ont pas été approfondis. Certes, le suivi de l'activité des professionnels mis en place depuis 3 ans permet de vérifier et de suivre l'évolution des interventions auprès de certaines futures mères ou mères à risque (grossesse pathologique, prématuré, allaitement maternel, …), mais les initiatives de prévention ou d'information à destination de ces « groupes vulnérables » sont peu nombreuses.

Le département fait valoir que ces initiatives sont fondues dans l'ensemble des activités de PMI, renforcées pour ces publics vulnérables. Il indique qu'il y a bien des initiatives, mais qu'elles sont locales et peu valorisées, se déroulant soit en régie (groupes de paroles, par exemple), soit par le biais d'associations, soutenues techniquement et financièrement (lieux d'accueil parents-enfants, par exemple). Le département met également en avant le projet de service PMI, en cours d'élaboration, qui doit développer les actions de PMI en direction des publics vulnérables.

L'organisation retenue dans le département associe les territoires d'action sociale et le service de protection de l'enfance concernant les mineurs placés. Cet aménagement a deux conséquences originales sur l'organisation des services :

- d'une part, les signalements ne sont pas faits directement par la PMI mais sont effectués par les responsables de territoires (sauf lorsqu'ils sont faits à partir des services sièges). Selon le département, les professionnels de PMI n'effectuent pas de signalement mais « *participent à l'évaluation des informations préoccupantes et à l'élaboration des rapports transmis à l'autorité judiciaire* » ;

- d'autre part, l'une des missions de la PMI consiste à gérer l'agrément des assistants familiaux (AF) et toutes les modifications qui peuvent l'affecter.

Depuis la création en mai 2007 du service « gestion ressource des assistants familiaux » (GRAF), la compétence du service PMI porte seulement sur la délivrance de l'agrément et les modifications qui peuvent y être apportées. Le service GRAF recrute, gère, suit, forme et évalue les assistants familiaux.

Cette organisation repose sur le choix de séparer l'agrément de l'emploi et de la gestion pour en permettre une meilleure lisibilité. Cependant, cela ne contribue pas à réduire le cloisonnement traditionnel des services de la PMI et l'ASE, concrètement illustré par le fait que les parties agrément, recrutement, voire contractualisation des dossiers des assistantes familiales sont physiquement séparées et étanches (sans résumé ou renvoi entre elles).Une fois l'agrément délivré, les évolutions de la situation des assistants familiaux ne sont plus suivies par la PMI.

Au niveau du siège, la PMI a rejoint géographiquement la DEF depuis peu (automne 2007). Elle constitue un service assez peu associé aux autres activités de la direction : les rapports d'activité de la PMI consultés ne contiennent que quelques brèves mentions sur la prévention et rien n'est dit des activités liées au service de protection de l'enfance. Il serait intéressant que le service soit plus étroitement associé à l'analyse des besoins du département et à la détermination du profil des assistants familiaux à recruter.

Enfin, la connaissance par le département de l'activité et des coûts des personnels affectés à ce secteur est médiocre. Ainsi, lors de l'instruction, le département n'a pas été en mesure de préciser les dépenses de personnel départemental affecté à la PMI pour chacune des années de 2002 à 2006, en l'absence de répartition analytique des temps de travail, même de manière arrondie.

19.4.4 L'externalisation des activités auprès des associations

Dans le domaine de l'aide à l'enfance, le conseil général du Finistère travaille en étroite collaboration avec de nombreuses associations qui développent des actions de prévention et de protection de l'enfance selon différentes modalités : délégation de mission, convention, participation à des actions, subventions.

La politique du département en matière de partenariat avec les associations se concrétise également au travers des nombreuses concertations mises en œuvre, telles l'élaboration des orientations du schéma ou les réflexions sur le dispositif d'accueil d'enfants ou les interventions d'aide à domicile par exemple.

Cependant, même si la mise en œuvre de nouveaux projets repose sur des appels à projets, il n'existe pas de conventions précises d'objectifs et de moyens permettant de peser sur l'offre proposée par les associations sur le plan qualitatif et quantitatif, en fonction des priorités décidées par le département du Finistère. L'autorisation initiale d'exercer une activité, les contrôles partiels réalisés notamment à l'occasion de la procédure de tarification et les occasions de contacts de travail ne peuvent suffire à s'assurer de l'adéquation de l'offre de services aux besoins du département et aux orientations du conseil général.

A partir des différents secteurs d'activité que les 3 associations les plus importantes du département ont en commun, un certain nombre de données peuvent être mises en rapport.

Ces associations sont très dépendantes du département. Leurs produits sont quasiment composés entièrement par les prix de journée et par les subventions du c/74. Le tableau suivant récapitule la composition de ces produits sur l'exercice 2005 (sur l'ensemble des comptes consolidés) :

Tableau n° 5 : composition des produits

(en €)	**Association 1**	**Association 2**	**Association 3**
Prix de journée + subventions	15 333 354,00	25 386 202,00	26 029 567,00
Total des produits	15 710 237,00	28 047 290,00	29 031 487,00
Prix de journée + subventions / total des produits	**97,60%**	**90,51%**	**89,66%**

S'agissant de l'accueil d'urgence, les taux d'occupation sont sensiblement les mêmes entre les structures, mais les durées moyennes de séjour sont très différentes. Un enfant accueilli en situation d'urgence dans une association reste en moyenne moins longtemps (34 jours) que dans une autre (50 jours).

S'agissant des maisons d'enfants à caractère social (MECS), il existe des variations significatives concernant le taux d'occupation réalisé ; il en va de même concernant la durée moyenne du séjour (202 jours pour une association, 223 jours pour une autre).

Le placement familial spécialisé (PFS) connaît aussi de fortes variations concernant la durée moyenne du séjour entre ces 3 associations, celle-ci allant de 282 jours à 363 jours selon l'association. Il est à relever que le taux d'occupation pour une association dépasse son maximum de 8 %.

Ces différences pourraient servir de point de départ à une analyse du point de vue du contrôle de gestion par le conseil général : les différences significatives entre les prestations réalisées restent en effet inexpliquées et, au regard de l'importance du soutien apporté par le conseil général, mériteraient d'être élucidées, qu'elles soient liées aux projets pédagogiques, aux enfants pris en charge ou à tout autre facteur. L'objectif consiste bien à améliorer le suivi des interventions associatives et à permettre une adaptation continue, souple et réactive de l'offre de services aux besoins départementaux.

19.4.5 La faiblesse des outils de suivi de l'activité et d'évaluation

Les rapports d'activité du service sont relativement détaillés et exploitables mais il n'existe pas de véritable projet de service de l'ASE. Un tel projet de service pourrait mettre en cohérence les multiples dispositifs juxtaposés dont l'ASE a la charge (aides financières, actions éducatives en milieu ouvert, assistantes familiales, prévention spécialisée,...).

Il peut être constaté à cet égard que le pilotage par tableaux de bord n'est pas suffisamment développé :

- en matière de prévention : il n'existe pas à proprement parler d'outils de suivi des actions de prévention. Des éléments quantitatifs sont transmis ponctuellement aux responsables de territoires ou aux directions ;
- s'agissant de données essentielles comme par exemple le suivi du signalement des cas de maltraitance au procureur, il a fallu plusieurs mois à la chambre pour reconstituer le cheminement des informations. La transmission des éléments fournis par les territoires (TAS) était accompagnée d'une mise en garde à la chambre : « *Le deuxième (document) est le résultat du sondage que vous avez demandé sur les territoires d'action sociale concernant les signalements. Il est précisé qu'il faut prendre ces données avec beaucoup de précaution car le nombre d'interlocuteurs différents pour compléter ce tableau est très important (au moins 1 par équipe + 1 pour centraliser par territoire) et augmente à chaque fois les marges d'interprétation possibles pour compléter les données demandées* » ;
- s'agissant de la cellule « enfance en danger » : aucun tableau de bord n'est actuellement mis en place, si ce n'est un outil de suivi des informations recueillies par la cellule du conseil général ;
- pour la protection de l'enfance : des statistiques sont éditées mensuellement (nombre d'enfants placés, admissions, sorties) à destination des directions, des territoires d'action sociale et des partenaires judiciaires ;
- pour le suivi des enveloppes financières : un état mensuel de la consommation d'enveloppes est réalisé pour les aides financières liées à l'ASE (allocations mensuelles, jeunes majeurs, tiers dignes de confiance). Les données sont transmises aux directions concernées et aux responsables de l'enveloppe pour d'éventuelles interventions.

Les rapports d'activité de la direction des TAS (DTAS) contiennent pour seul indicateur de l'exécution de la politique d'aide sociale à l'enfance, sans commentaire particulier, le nombre de mineurs confiés au service de protection de l'enfance.

Cependant, la mise en place d'un site « enfance – famille » devrait compenser au moins partiellement ce manque, grâce à un suivi mensuel des actions engagées et de la population concernée. Ce site devrait centraliser toutes les données chiffrées nécessaires au suivi de la mise en œuvre de la mission enfance (ASE, PMI). Des travaux sont en cours dans le cadre de l'observatoire départemental de l'enfance en danger et de la cellule de recueil des informations préoccupantes pour développer les outils de suivi et des tableaux de bord.

19.4.6 Les systèmes d'information

Le département du Finistère a planifié le renouvellement de son système d'information. Dans l'immédiat, le département est lourdement défavorisé par un système informatique morcelé, rigide et peu opérationnel en terme de remontées statistiques. L'information disponible est donc relativement pauvre.

S'agissant de l'équipement lui-même, les dépenses atteignent un niveau élevé et chaque travailleur social dispose d'un poste informatique (500 postes informatiques ont été créés). Mais au plan central, le département du Finistère utilise des applications informatiques anciennes et le système d'information de l'aide sociale à l'enfance repose sur plusieurs logiciels incompatibles entre eux. Ainsi, la gestion des assistants familiaux repose sur 4 logiciels.

Si le logiciel principal prend en charge de nombreuses informations, il n'est pas renseigné systématiquement ni complètement et ne livre pas une information facile à utiliser sans retraitement informatique.

L'année 2007 devait voir le démarrage d'un projet de refonte du système d'information sociale du conseil général. A terme, il ne devrait plus y avoir qu'un seul logiciel pour l'instruction de toutes les demandes d'aides financières et pour le suivi des familles.

Le renouvellement des systèmes d'information devrait être l'occasion de doter le département d'un outil fiable permettant le suivi fin de l'activité, une mutualisation des données et une approche globale des besoins des familles.

La chambre prend note que le département confirme que, dans un objectif de fiabilité, de mise en cohérence et d'approche globale des situations et des besoins des familles, la priorité doit être donnée au renouvellement de la principale application informatique utilisée pour l'ASE, notamment à l'occasion de la mise en place d'un observatoire départemental et la participation au système d'observation longitudinal de l'enfance en danger lancé par l'ONED (observatoire national de l'enfance en danger).

19.4.7 La tenue des dossiers

La chambre a eu des difficultés à reconstituer le parcours des enfants pris en charge à partir des dossiers tenus au siège.

Le parcours des enfants passés par l'ASE a fait l'objet d'une évaluation ex-post par une structure de recherche de l'université de Bretagne occidentale. La chambre partage les commentaires de ces chercheurs qui notaient la difficulté du suivi des enfants au travers des documents écrits.

La tenue formelle des dossiers mériterait une approche plus rigoureuse. Il n'existe pas de document historique synthétisant le parcours de l'enfant, le travail social est difficile à suivre en l'absence de mention des diverses interventions, cette complexité étant encore accrue lorsque le dossier incorpore les différents itinéraires d'une fratrie, voire dans certains cas le dossier mère/enfant. Au total, le dossier est tenu de manière « sédimentaire », c'est-à-dire par empilement des différents actes reçus, sans véritable reclassement thématique. En cas de fratrie, il est tout simplement impossible d'accéder à une situation synthétique par enfant et le logiciel principal n'est d'aucun secours sur ce point.

La pièce maîtresse des dossiers, au-delà des courriers, des décisions administratives et judicaires, des pièces comptables, est le rapport faisant état de la situation de l'enfant et de sa famille rédigé par le référent de l'enfant, en général un travailleur social.

Une étude commandée en novembre 2006 à l'université de Bretagne occidentale, rappelle les difficultés pour recueillir une information utilisable à partir des rapports d'un dossier à l'autre, « *d'un référent à l'autre, le dossier n'aura pas les mêmes éléments. Alors qu'initialement, il existe un document précisant les thématiques que le rapport doit contenir, il semble qu'au fil des années le rapport s'est épuré, désobjectivé laissant libre choix à celui qui le compose. Le référent est donc le seul pilote du rapport. Alors que l'on peine à trouver quelques éléments actualisés sur la situation des parents, profession, revenus, types de logement, conditions d'existence, on nous décrit longuement les relations que l'enfant entretient avec sa famille d'accueil ou son foyer (…) ces descriptions sont subjectives (…) elles sont une lecture psychologique du placement et ont beaucoup de mal à expliquer globalement la réussite ou l'échec d'une mesure* ».

Sans aller aussi loin - les rapports concernés sont apparus très utiles pour mesurer l'état des enfants et les situer dans l'environnement de la mesure éducative prise -, la chambre estime cependant que les dossiers pourraient utilement être harmonisés et accompagnés d'éléments de synthèse actualisés. L'application actuelle de gestion des dossiers ne rend cette synthèse que de manière très peu lisible.

Enfin, la dispersion entre les différents partenaires (aide sociale, territoire d'action sociale, protection maternelle et infantile - PMI, foyers de l'enfance) du rapport de sortie ou des bilans sur l'orientation de l'enfant ou du jeune empêche de donner une cohérence d'ensemble au dispositif.

Il serait souhaitable que le département du Finistère engage une réflexion pour que la lecture du parcours de l'enfant, ses enjeux, et son actualisation soit possible. De ce point de vue, le département indique qu'il s'est engagé dans l'expérimentation SOLED (système d'observation longitudinale de l'enfance en danger) mis en place par l'ONED et qui doit permettre une lecture du parcours des enfants sur la durée.

Cette démarche pourrait aussi permettre au moment de l'ouverture des mesures, de présenter à l'enfant et à sa famille le déroulement par étapes du projet d'intervention. Ainsi, les objectifs précis et mesurables, le calendrier seraient mieux déterminés, ce qui associerait plus facilement l'enfant et sa famille à la démarche. A cet égard, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, le département doit mettre en place, à partir de la fin 2008, un document-cadre « projet pour l'enfant » précisant les objectifs poursuivis, le calendrier, les mesures adoptées,… et préparé avec la famille et l'enfant.

Le même type de problème est relevé dans la constitution des dossiers d'accompagnements familiaux : il est indiqué, par exemple dans le dossier de contrôle du foyer de l'enfance de Morlaix, que « *le travail avec la famille incombe à l'établissement. Le foyer de la garenne avait préalablement fait le choix de spécialiser une éducatrice dans cet accompagnement. Les attachés du service de protection de l'enfance (SPE) regrettent que ce travail ne soit pas retranscrit dans les rapports qu'ils reçoivent. D'autre part, comme il n'y a pas de référent extérieur, il serait nécessaire que les écrits du foyer puissent faire apparaître l'ensemble de la situation familiale dans tous ses aspects (logement, ressources, insertions, relations) cet écrit étant le seul qui permette au magistrat de prendre sa décision* ». Il peut aussi être relevé que le travail des psychologues n'est pas formalisé dans un écrit envoyé avec les bilans à l'attaché.

20 LE SIGNALEMENT ET LA PREVENTION

20.1 La gestion des signalements

760 informations signalantes ont été transmises en 2006 au département : 126 sont demeurées sans suite après enquête sociale, 16 recueils d'informations concernaient des enfants confiés à l'ASE.

Pour l'année 2006, l'origine des informations était répartie de la manière suivante :

<u>Tableau n° 6</u> : nombre de recueils d'information transmis au département (2006)

	nombre	%		nombre	%
Anonyme	199	*26,18%*	**Grand parent**	16	*2,11%*
Associations	17	*2,24%*	**Le jeune**	9	*1,18%*
Autres	46	*6,05%*	**Lieux de garde**	5	*0,66%*
CDAS	31	*4,08%*	**Médecin**	16	*2,11%*
Ecole	124	*16,32%*	**Mairie**	28	*3,68%*
Famille	160	*21,05%*	**Santé scolaire**	9	*1,18%*
Famille d'accueil	2	*0,26%*	**Service social extérieur**	57	*7,50%*
Gendarmerie - Police	16	*2,11%*	**Voisin**	25	*3,29%*

Sources : département du Finistère, réponse au questionnaire n° 5 - tableau n° 1

Les motifs des signalements varient fortement selon le degré de danger : si les violences sexuelles sont largement dominantes (92 %) chez les enfants victimes de maltraitances (les violences physiques ne représentant « que » 20 %, étant entendu que les motifs se cumulent), les enfants « en situation de risque » sont concernés en quasi totalité par les cas de « carence éducative » ou de problèmes psycho-pédagogique des parents.

Le nombre de signalements d'enfants en danger transmis à l'autorité judicaire est faible : de l'ordre de 70 (83 % pour des enfants victimes de maltraitance et 17 % pour des enfants en risque) pour l'année 2005 selon le rapport d'activité, en forte diminution par rapport à 2004 (24 % de moins).

Une nette cassure des courbes d'informations préoccupantes peut être constatée en 2003/2004 : une baisse commune dans l'ensemble des territoires en 2002 et 2003, puis une brusque remontée des recueils d'informations en 2003 et 2004. Cette situation paradoxale ne peut être interprétée comme la résultante d'une mauvaise politique de prévention ou d'une sensibilisation insuffisante des travailleurs sociaux et de la qualité du repérage et du maillage préventif qu'avec une certaine prudence. Elle est à mettre vraisemblablement en rapport avec un conflit social survenu au département à la même époque, qui a pu perturber la gestion du signalement sur le plan matériel.

20.1.1 Les relations avec la justice : la difficulté de la conduite des procédures

Selon un entretien tenu lors du contrôle, le procureur de la République de Brest (approuvé par le procureur de Quimper) estime que l'activité de protection de l'enfance du département est dans l'ensemble très positive. Cependant, il est souhaité que les interlocuteurs du parquet au département puissent être plus identifiables et joignables plus facilement. La gestion déconcentrée des signalements dans les TAS est aussi un point faible, en raison de la diversité des méthodes d'intervention qu'elle induit. Une re-centralisation des signalements au niveau du siège est souhaitée par les magistrats du parquet judiciaire.

Malgré le fonctionnement déconcentré du signalement, l'outil informatique utilisé devrait permettre une centralisation des informations puisque tout recueil d'information préoccupante réalisé doit être saisi dans cette base de données. Pour autant, comme le confirme le département du Finistère, ce dispositif, qui présente des faiblesses, doit être optimisé.

Le département indique qu'un travail important est en cours pour la mise en place de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, prévue par la loi du 5 mars 2007. Les procédures internes doivent être revues ; une convention-cadre est prévue avec les partenaires du conseil général ; l'outil informatique doit être adapté.

Par ailleurs, du point de vue de l'opacité des informations délivrées, une enquête a pu être menée par les services du conseil général pour répondre à l'instruction et livre plusieurs constats (cf. annexe n° 7 - tableau n° 5). Il en ressort que, sur un total de 458 signalements au titre de l'année 2006 :

- le procureur n'a pas donné suite pour 34 signalements qui lui ont été transmis par le département ;

- le procureur a renvoyé au département 30 signalements car il considérait que la situation relevait de la compétence de ce dernier.

Aucune procédure n'est mise en œuvre pour comprendre pourquoi certains classements sont notés sans suite. L'amélioration de la situation passerait par une meilleure information générale des conseils généraux quant aux suites judiciaires d'un dossier à partir du moment où il a été transmis au parquet (saisine d'un juge pour enfant par le parquet, classement sans suite, etc…).

20.1.2 Le circuit du signalement

Il n'existe pas de tableau de bord type sur le déroulement de la procédure (signalement à l'inspecteur de l'ASE par la circonscription d'action sociale ; transmission au parquet par l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance ; saisine du juge pour enfant par le parquet ; information du conseil général par le parquet ; ordonnance du juge).

L'absence de tableau de bord pour ce genre de suivi, qui est assuré par chaque territoire d'action sociale et par les unités territoriales du service de protection de l'enfance, chacun pour les signalements qui le concerne, est un facteur d'opacité sur ces procédures.

Les informations qui parviennent au conseil général ont deux points d'entrée possibles : sur les territoires d'action sociale d'une part (86 % des informations en 2005), au sein du service de l'action sociale d'autre part (14 % des informations en 2005). Ce service est nommé comme le référent départemental du SNATEM. Il transmet toutes les informations reçues au territoire d'action sociale compétent pour traiter l'information, évaluer la situation familiale et envisager les suites à donner.

Lors du contrôle, il n'a été rencontré aucun cas d'absence de réactivité patente à mettre au débit des personnels en charge des dossiers dans les services sièges et il en est de même pour les territoires d'action décentralisés, si sont exceptées les années 2002 et 2003.

Un protocole départemental pour la « coordination des interventions administratives et judiciaires en matière d'enfance en danger » a été mis au point le 30 juin 1997. Il associe au conseil général l'autorité judiciaire (procureurs généraux et juges pour enfants de Brest, Quimper, et Morlaix et, par l'intermédiaire d'avenants, de nombreux services publics : PJJ, DDASS, DDJS, Education nationale, services hospitaliers et communes).

Cependant, le partenariat institutionnel qui en est issu se présentait dès le départ comme un recueil formel d'intentions plutôt que comme un cadre d'action.

Le conseil général n'a pu fournir que très peu de comptes rendus de réunions avec les partenaires institutionnels. De la sorte, ce partenariat apparaît peu dynamique et est, en pratique, demeuré largement lettre morte : il existe relativement peu d'initiatives conjointes dans le domaine de la formation, de l'information et de la prévention, observation partagée, réunions régulières. Il est probable qu'il n'a pas modifié en profondeur les relations du département du Finistère avec ses partenaires.

En ce qui concerne les relations avec le SNATEM-ONED, le chargé de mission « enfance en danger », positionné à la mission « prévention » de la DEF est désormais le correspondant auquel le SNATEM communique toute information préoccupante relative à un ressortissant du département.

Pour ce qui est des services de l'Education nationale, le département n'apparaît pas suffisamment reconnu par eux comme l'autorité responsable de la protection des mineurs. Ainsi, les saisines directes du parquet à l'initiative d'enseignants, d'assistantes sociales scolaires ou de directeurs d'établissements demeurent fréquentes ; les saisines directes du parquet par les agents de l'Education nationale devraient donc être circonscrites aux cas d'urgence manifeste. Le principe d'une information parallèle systématique du département est cependant toujours rappelé par le parquet.

Mais ces saisines contribuent inévitablement à rallonger le délai de traitement des dossiers, puisque le parquet, est fréquemment amené à solliciter auprès du conseil général des informations complémentaires sur la situation familiale concernée avant de saisir, le cas échéant, un cabinet de juge pour enfant. La nouvelle organisation prévue par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance devrait apporter une réponse à ce problème.

20.2 La prévention spécialisée

Tableau n° 7 : bilan de la prévention spécialisée

En 2002	Zone Brest	Zone Quimper	Total
Population bénéficiant d'actions collectives menées par les équipes : nombre de jeunes en contact ponctuel avec elles	885	430	1 315
dont jeunes suivis identifiés	*572*	*267*	*839*
Nombre d'équipes associatives	4	3	7
Effectifs ETP	13,5	9,5	23
En 2006	**Zone Brest**	**Zone Quimper**	**Total**
Population totale	214 000	86 400	
Population bénéficiant d'actions collectives menées par les équipes : nombre de jeunes en contact ponctuel avec elles	804	773	1 577
dont jeunes suivis identifiés	*559*	*346*	*905*
Nombre d'équipes associatives	5	3	8
Effectifs ETP	16,5	10,5	27

Source : département du Finistère, réponse au questionnaire n° 5 – Tableau 2

Le nombre de jeunes concernés par ces actions a sensiblement augmenté (1 577 en 2006 contre 1 315 en 2002), mais la situation recouvre une disparité dans les territoires : ainsi, avec un effectif qui a augmenté de 3 équivalents temps plein (ETP) et le passage de 4 à 5 équipes sur le terrain, le nombre de jeunes concernés par les actions collectives menées par l'équipe de Brest n'a pas évolué significativement (il a même chuté, passant de 885 à 804). En revanche, le nombre de jeunes contactés a augmenté de 60 % avec seulement 1 ETP de plus.

Le conseil général et les services de prévention spécialisée sont représentés dans l'ensemble des instances de politique de la ville et de la prévention de la délinquance. Les coordinations sont ensuite assurées en interne au conseil général et dans les équipes de prévention.

S'il est difficile de distinguer les différentes politiques (logement social, alphabétisation, accompagnement scolaire, activités pour les femmes isolées, lutte contre la toxicomanie, activités touristiques, sportives et artistiques voire même kermesses, par exemple), il n'est pas non plus aisé de se repérer dans les relations entre les différentes conventions bipartites ou multipolaires, leur coordination, leurs délimitations et leurs recouvrements éventuels, ni de déterminer clairement le rôle respectif de chacun.

Le budget de la prévention spécialisée atteint 1,75 M€ en 2006, en augmentation (8 %) depuis 2002. Il n'est pas inutile de mettre ce montant en rapport avec la population de jeunes identifiés (moins de 1 000 personnes) et leur proportion dans la population des jeunes de moins de 19 ans résidant dans le département du Finistère, soit 209 000 personnes.

La mission de « prévention spécialisée » au sein du département occupe 4 agents et reste isolée au sein des services. La modestie de ces moyens au niveau central caractérise un engagement financier assez limité, une dispersion des actions et une absence d'une réelle évaluation. Cet engagement financier s'accompagne aussi d'un faible contrôle budgétaire et comptable.

Au-delà de la procédure annuelle de tarification et de fixation des orientations générales et des enveloppes financières, qui constitue un minimum, l'effort de connaissance des activités des associations devrait par conséquent être renforcé : le contrôle de la chambre n'a pas pu s'appuyer sur des analyses menées par le département pour évaluer la qualité de la prévention spécialisée.

Deux associations sont spécialisées dans ce domaine. Le périmètre d'action de ces associations est strictement limité à la sphère urbaine des grandes villes (Brest et Quimper).

Les facteurs communs sont les suivants :

- à l'extérieur des services, le conseil général n'est pas toujours seul financeur (40 % pour une des 2 associations par exemple), les associations ont toutes des activités connexes à l'activité principale : cette pluralité d'activités, surtout dans des champs d'intervention proches et aux périmètres respectifs parfois délicats à fixer, pour des financeurs multiples pose un évident problème de coordination ;

- l'évaluation des actions pose d'importantes difficultés : les comptes rendus d'activité ne sont pas suffisamment détaillés et surtout homogénéisés pour autoriser une consolidation des multiples actions de prévention spécialisée.

Les liens de terrain avec le service social de circonscription ou avec l'aide sociale à l'enfance sont faibles :

- les rapports d'activité des associations gestionnaires de la prévention spécialisée témoignent localement de la faiblesse des échanges avec les circonscriptions d'action sociale comme partenaire privilégié de la prévention et au niveau du siège du rôle purement administratif ou juridique du service départemental de l'aide sociale à l'enfance. Les projets portés par les partenaires tiennent plus de programmes associatifs d'éducation que d'une politique ciblée clairement définie par le conseil général. Le département a perçu ce problème puisque l'un des objectifs du schéma départemental de la prévention vise explicitement la mise en place d'une « articulation des objectifs et des actions menées par les clubs de prévention avec ceux des travailleurs sociaux des centres médico-sociaux et du service enfance/famille » ;

- Les comptes rendus d'activité déplorent souvent une forme de cloisonnement des institutions dans les actions partenariales. « Il *serait souhaitable de dynamiser un réel travail partenarial afin de développer et d'affiner les échanges de diagnostic partagé* » (Fondation MASSE-TREVIDY).

Le département indique que les axes de travail adoptés pour le renouvellement des conventions avec les associations, qui arrivent à terme à la fin 2008, comprennent notamment : la reprise des nouvelles dispositions réglementaires, le développement de la complémentarité avec les TAS et les autres partenaires locaux, la construction d'indicateurs communs pour l'évaluation, l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention. La chambre en prend note.

20.3 Les aides à domicile et les aides financières

Les aides financières se composent des allocations mensuelles d'aide à l'enfant et à la famille et des secours exceptionnels.

Le référentiel d'attribution des aides est constitué du règlement départemental d'aide sociale qui a été actualisé et adopté par l'assemblée départementale le 1er février 2007. Ce règlement reprend les principes généraux d'organisation du conseil général, les conditions d'admission à l'aide sociale, ainsi que la définition précise des objectifs et critères d'attribution pour chaque aide légale et facultative du département.

Pour ce qui concerne les allocations enfance et allocations familles, une réduction du montant global des aides est constatée, malgré la constante progression du nombre des foyers bénéficiaires de 2004 à 2006 (voir annexe n° 9 - tableaux n° 1, 2 et 3).

Il apparaît qu'une disparité et une fluctuation importantes, dans le temps et dans l'espace, caractérisent le montant moyen des aides financières versées.

Un suivi informatisé des aides a été mis en œuvre à partir des applications sociales. La demande d'aide financière déclenche systématiquement une évaluation. Sur la base des estimations faites à partir des données rendues par le logiciel utilisé, il peut être relevé que les motifs des demandes sont concentrés sur les frais de cantine, de transport et l'organisation des vacances.

Le versement de ces aides intervient rapidement, il s'écoule en moyenne une semaine entre la date de la demande et celle du passage en commission, puis une autre semaine entre l'accord et le versement. Il n'a pas été constaté de retard de paiement. Pour les secours exceptionnels, le délai moyen d'attribution d'une aide entre l'enregistrement de la demande et l'édition du chèque est de 8 jours. Les secours d'urgence sont traités dans la journée et sont validés ensuite en commission. Pour les allocations mensuelles, le délai moyen d'attribution d'une aide entre l'enregistrement de la demande et l'édition du mandat est de 14 jours auquel il faut ajouter environ 7 jours pour l'impression de la lettre-chèque et l'expédition au bénéficiaire.

Il n'a pas été constaté de phénomène de cristallisation de ces aides tenant à la durée d'attribution des allocations mensuelles. Pour 89 % des aides, le versement se fait en une fois et 11 % des aides font l'objet de plusieurs versements sur une durée allant de 2 à 9 mois. Les procédures d'attribution des aides apparaissent rationnelles et adaptées.

20.4 L'intervention d'un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide ménagère

Le département du Finistère a mis en place plusieurs interventions au domicile de la famille :
- l'intervention d'une aide ménagère ou d'une TISF en complément de la sécurité sociale dans le cadre de la PMI. Ces interventions sont définies par une convention conclue entre les financeurs (conseil général, CAF, MSA) et les associations assurant les interventions ;
- l'intervention d'une TISF de prévention auprès de familles dont les difficultés sanitaires, sociales, relationnelles, éducatives ou matérielles font apparaître une situation de risque ou de danger pour les enfants. Cette mission de prévention auprès des familles a une place particulière et spécifique au sein des dispositifs d'aide à domicile des familles ;
- l'intervention d'une TISF dans le cadre de l'encadrement des droits de visite.

Les TISF prévention au domicile des familles représentent environ 109 heures par familles pour un coût de 2 M€ par an.

<u>Tableau n° 8</u> : TISF de prévention

TISF de prévention	2004	2005	2006
Montant budgété	1 890 780 €	2 048 866 €	2 104 843 €
Montant réalisé	1 943 045 €	1 970 141 €	2 094 363 €
Nombre d'heures réalisées dans l'année	54 867	43 980	46 086
Nombre de familles ayant connu au moins une intervention	466	379	419
Coût de l'heure	35,00 €	36,50 €	40,21 €

Sources : Département 29, réponse au questionnaire n° 5

Il n'a pas été constaté de retard dans l'attribution des aides.

La mission TISF est déléguée à 2 associations. Chaque association présente son budget prévisionnel, en fonction essentiellement de la réalisation de l'année précédente. Elle permet le vote au BP d'une enveloppe financière, calculée selon 3 critères : le nombre d'heures, le coût horaire et les besoins constatés dans les territoires.

Le nombre de familles qui en bénéficient est très fluctuant, comme le nombre d'heures réalisées dans l'année ; le montant est, sous l'effet du coût horaire, en hausse sensible d'une année sur l'autre, et le nombre des heures réalisées est très différent d'un territoire à l'autre.

Dans un contexte de multiplicité des intervenants, à l'intérieur et à l'extérieur du département, quelques faiblesses peuvent être relevées dans le dispositif. Par exemple, il n'existe pas pour les TISF de prévention de mécanisme permettant de s'assurer que le financement relève bien de la compétence du département : l'examen des droits des familles au regard des autres organismes n'a pas lieu, et aucun dispositif conventionnel existant n'inclut de disposition à même de coordonner l'attribution de ces aides avec d'autres dispositifs institutionnels développés par les principaux partenaires du département.

Cependant, le département a tenté d'encadrer l'attribution de ces aides et a défini des critères d'attribution en ce qui concerne les TISF de prévention, puis les TISF à fin d'encadrement des droits de visite. La chambre prend note du fait que ces critères sont ou seront intégrés dans les conventions correspondantes, conclues avec les associations gestionnaires.

La chambre constate un enchevêtrement d'intervenants dont la coordination est incomplète. La généralisation à tous les types de TISF de conventions partenariales, définissant des critères d'attribution précis et des modes de gestion coordonnés, apparaît donc nécessaire et le conseil général doit poursuivre le travail entrepris dans cette perspective.

20.5 L'action éducative à domicile ou en milieu ouvert

Au 31 décembre 2005, sur 1 701 actions éducatives, 618 concernaient des actions éducatives à domicile (AED) et 1 083 des actions en milieu ouvert (AEMO).

L'application des mesures judiciaires est confiée à deux associations habilitées à cet effet, l'association Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADSEA) et l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF).

Quant aux mesures d'aide éducative à domicile encore appelées « AEMO administratives », elles sont mises en œuvre par les équipes des territoires d'action sociale et exécutées par un « référent de l'enfant » (éducateur spécialisé) en liaison avec l'assistant social chargé du suivi familial.

Le département se situe au-dessus de la moyenne nationale pour les aides éducatives (cf. annexe n° 9 – tableaux n° 1 à 6).

Malgré la croissance du nombre de mesures exercées, les AEMO se concentrent sur des périodes comprises entre 6 et 12 mois et l'activité n'a cessé de croître depuis 1998. L'offre de services est demeurée inférieure à la demande jusqu'en 2006 : ainsi, une augmentation des capacités habilitées a été décidée en janvier 2004 pour porter la capacité à 876 mesures (+124, soit +16 %), mais le nombre de mesures décidées par le juge a été très supérieur aux capacités en 2005 puisqu'il atteint 1 083 demandes. L'extension des capacités habilitées à hauteur de 1 044 mesures en 2006 a permis, selon le département, de supprimer toute liste d'attente pour la mise en œuvre des décisions judiciaires.

Tableau n° 9 : nombre de mesures d'AEMO dans le Finistère

1996	1999	2001	2002	2003	2004	2005
751	747	811	896	890	1015	1083

Source : rapport d'activité

Le nombre de mesures confiées à un même éducateur était de 28 à 30.

Telle qu'elle est organisée, la situation ne favorise pas le pilotage de la mission par le conseil général. Pour toutes les mesures d'investigation d'orientation éducative (IOE) et d'AEMO, le juge des enfants désigne un service associatif habilité ou la PJJ (centre d'action éducative - CAE). Les associations traitent directement avec le juge.

Le conseil général ne reçoit qu'une fois par mois un rapport des associations, leur indiquant uniquement le nombre d'AEMO en cours chez elles. Le conseil général transmet ces chiffres au juge, pour que celui-ci sache si telle ou telle association dispose encore de places.

Pour toutes ces mesures, l'aide sociale à l'enfance n'est que partiellement informée des mesures judiciaires et n'a donc qu'une vision limitée de la demande judiciaire.

Ainsi :

- pour les placements directs et mesures d'AEMO judiciaires confiées aux associations habilitées, l'information est rendue le plus souvent *a posteriori* par les associations au moment de la facturation ;
- pour les placements tiers dignes de confiance, le département n'a connaissance des situations que si le tiers sollicite une allocation ;
- pour les mesures confiées à la PJJ (placement ou AEMO), le département ne dispose pas d'information sauf dans les situations préalablement connues de l'aide sociale à l'enfance.

Il faut noter les conséquences négatives de cette absence d'information :

- l'ASE ne désigne pas de référent pour suivre les mesures judiciaires confiées directement à un service habilité (AEMO, placement direct) ;
- l'ASE ne participe pas à la définition des objectifs et des modalités de la mesure d'AEMO judiciaire. Cependant, des « relais » sont effectués entre les services chargés de mesures d'AEMO et les professionnels du conseil général en cas de nécessité.

Une telle situation n'apparaît pas satisfaisante, car les analyses et conclusions des rapports des associations déléguées pour la mise en œuvre des AEMO judiciaires pourraient être adressés non seulement au magistrat qui les a mandatées, mais aussi à l'ASE, non en tant que telles mais sous une forme résumée et dans leur substance : il s'agirait d'une bonne pratique dès lors que l'enfant est susceptible de faire l'objet d'une prise en charge par les travailleurs sociaux départementaux à la sortie de la mesure.

Par ailleurs, qu'il s'agisse des AEMO ou des AED, l'évaluation de la qualité des mesures constitue un problème complexe. Il n'existe pas de formalisation type pour les comptes rendus d'AED ou d'AEMO (premier bilan, bilan de renouvellement, bilan semestriel), ni pour les notes des professionnels référents.

En se concentrant sur les AED analysées lors de l'instruction, il apparaît que la lecture des dossiers des enfants n'en est pas facilitée. Pourtant, localement, des tentatives existent et les rencontres avec les directeurs de certains services ont révélé des efforts notables pour présenter dans les dossiers, d'une part, les objectifs assignés à l'AED, d'autre part, les informations relatives à la situation des enfants avant leur prise en charge, enfin le déroulement de la mesure. Cette présentation permet d'évaluer le degré de réalisation des objectifs initiaux, les réajustements éventuellement nécessaires et de conclure sur l'opportunité de renouveler la mesure.

Sans être contraignante, une répartition indicative du nombre de rencontres entre le référent et l'enfant et sa famille et des délais pour les réaliser serait sans doute opportune. L'instauration de bonnes pratiques (par exemple le délai qui doit s'écouler entre la mise en place d'une mesure d'AED en faveur d'un enfant et sa mise en place ou le délai entre une mesure et le premier contact avec la famille) apparaît souhaitable.

Les renseignements recueillis sur ce point lors de l'enquête sont pauvres. Concernant les rencontres du référent avec l'enfant, il n'est pas possible de donner une moyenne, ces rencontres sont fonction de la situation de chaque jeune, de son évolution et des difficultés rencontrées. Par conséquent, une définition plus précise des prestations attendues serait nécessaire.

Le logiciel utilisé permet normalement d'extraire des informations sur le nombre moyen d'enfants bénéficiant d'une aide éducative à domicile et d'un contrat « jeune majeur » par éducateur, mais un problème d'exhaustivité de la saisie des mesures, tout du moins dans les cadres prévus à cet effet, empêche le département d'obtenir des statistiques fiables dans ces domaines.

L'absence d'extraction possible de données sur l'activité des TAS confirme la faiblesse du système d'information. Ainsi, les éducateurs des équipes pluridisciplinaires des TAS qui assurent ces mesures ont également en charge le suivi de jeunes majeurs en contrat. Leur charge de travail est donc répartie entre ces deux fonctions, sur la base théorique d'une moyenne de 30 situations (enfants et jeunes majeurs, et non en fonction du nombre de mesures), la partition entre les deux fonctions variant dans le temps selon les besoins (décisions d'AED et de contrat jeune majeur). De la sorte, il n'a pas été possible de renseigner pour l'enquête des données essentielles comme le nombre de mesures par éducateur chargé d'aides éducatives, ni même de connaître les mesures éducatives en attente et la durée moyenne des mesures.

Le département confirme que « *les données informatisées ne permettent pas actuellement de répondre de façon suffisamment précise et fiable à cet item. Un travail de fiabilisation des données saisies sur le logiciel est en cours* ».

21 LE PLACEMENT DES ENFANTS CONFIES A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

21.1 L'accueil d'urgence

Le dispositif de l'accueil d'urgence doit remplir 3 fonctions :
- accueillir en toutes circonstances des mineurs en danger ou en risque de danger ;
- observer la situation du mineur et de sa famille et rechercher les potentialités du mineur pour construire avec lui et sa famille un projet ;
- proposer une orientation adaptée à la situation du mineur et de sa famille.

Traditionnellement, ce sont les foyers départementaux de l'enfance qui ont un rôle d'accueil, d'évaluation et d'orientation.

En 2002 et 2003, le nombre de mineurs placés a diminué de façon notable et le département a souhaité adapter et redéployer ses moyens d'accueil et de prises en charge. La création de 2 unités d'accueil d'urgence (SAU) de 6 places chacune à Brest et Quimper a été décidée, pour offrir de meilleures conditions d'accueil aux jeunes placés dans un contexte d'urgence.

Gérés par les associations Don Bosco et Massé Trévidy, les prix de journée sont désormais équivalents : 414,24 et 420,13 € respectivement en 2007.

En raison de la création de ces 2 structures privées, les foyers départementaux des secteurs de Brest et de Quimper interviennent moins dans ce type d'accueil. Ils gardent toutefois cette fonction en complémentarité des services d'accueil d'urgence.

En 2006 et début 2007, le nombre important de nouveaux placements et de réorientations ont amené une pression importante sur les SAU qui trouvent difficilement des lieux de prises en charge pour la sortie du service. Les temps de présence ont donc tendance à s'allonger par défaut de solutions rapides de réorientation.

Les procédures d'accueil, d'observation, d'évaluation et d'orientation ont été formalisées, mais elles ne sont plus à jour, notamment sur les points suivants : délégation de l'autorité parentale, déclaration judiciaire d'abandon, contrats jeunes majeurs, contrats de travail des assistants familiaux, licenciement, recherche de placements, pupilles de l'Etat, suivi du placement, accompagnement social du jeune majeur. La refonte que vient de connaître, selon le département, le guide des procédures doit remédier à cette situation.

L'admission dans les services d'accueil fait l'objet d'un « protocole » (rencontre entre tous les professionnels concernés par l'enfant) permettant de réunir toutes les informations nécessaires sur l'enfant. Un référent technique est, dans les situations de premier placement, le « conseiller enfance ».

Le suivi des places disponibles (connaissance des capacités d'accueil en aval) n'est pas très performant car trop décalé dans le temps ; il ne permet pas de connaissance en temps réel des disponibilités. Une étude est en cours pour doter le département d'un outil informatique en ligne permettant le suivi des places disponibles en établissements en temps réel.

Il n'existe pas non plus de procédure permettant de s'assurer que les foyers d'accueil d'urgence et les places réservées à l'urgence dans les MECS sont effectivement centrés sur l'accueil des urgences et jouent bien le rôle de « sas ». C'est un point en projet du dernier schéma « enfance-famille » mais qui n'a pas été mis en œuvre.

21.2 Les procédures d'accueil lors du placement

Le placement des enfants est au cœur du dispositif de protection de l'enfance : la prise en charge des jeunes placés mobilise 85 % des crédits de l'aide sociale à l'enfance.

Les tensions sur les structures d'offre sont sensibles : 50 enfants étaient en attente d'une famille d'accueil au moment du contrôle de la chambre au cours du 3ème trimestre 2007. Par conséquent, l'engorgement de l'accueil d'urgence tend à faire dériver ce dernier pour partie vers un accueil permanent.

En complément de l'adaptation de l'offre de prise en charge et de la réflexion sur la prise en charge des publics lourds du point de vue psychologique ou psychiatrique, qui implique l'Etat, une plus grande fluidité des parcours permettant d'améliorer la capacité d'accueil est également à rechercher. Il ne s'agit en effet pas seulement d'un problème de capacité d'hébergement ; l'enjeu des années à venir réside plus dans les capacités d'adaptation du recrutement des accueillants familiaux à des publics spécifiques (fratries, adolescents, mineurs présentant des troubles du comportement prononcés) que dans une simple adaptation des capacités d'hébergement.

Depuis 2003, le cadre opérationnel a changé et vise à adopter les structures et modes d'accueil par un redéploiement des capacités d'accueil (1 768/1 782 places) et la création de nouveaux services de « placement éducatif à domicile » (100 places), accueil d'urgence (12 places), placement petite enfance (17 places).

La prise en charge de certains enfants est faite par défaut par l'ASE, en raison des carences constatées au sein d'autres dispositifs : accueil des enfants handicapés, pédopsychiatrie. Des collaborations sont mises en œuvre autour de situations particulières et dépendent des chefs de services des unités de psychiatrie, mais il n'existe pas de convention générale, seulement des conventions individuelles ponctuelles.

Tableau n° 10 : modalités de placement des enfants accueillis à l'ASE (nombre d'enfants au 31 décembre de l'année)

	Nombre de structures		Nombre de places installées		Nombre d'enfants accueillis	
	2002	*2006*	*2002*	*2006*	*2002*	*2006*
Foyer de l'enfance tous services	3	3	205	204	158	173
(dont placement familial)			*89*	*89*	*81*	*74*
Maisons d'enfants à caractère social	22	23	305	285	257	266
Lieux de vie et d'accueil	0	0	0	0	0	0
Centres mères-enfant	2	2	45	45	44	38
Pouponnières	1	0	10	0	9	0
Autres placements :						
SSSMO (service de suivi spécialisé en milieu ouvert)	6	7	151	159	154	166
Séjours de rupture	2	2	43	43	45	35
PEAD (placement éducatif à domicile)	0	4	0	47	0	51
Centres de formation	3	3	102	102	97	94
Assistants familiaux en régie	587*	687*			990	1062
Assistants familiaux employés par des associations (placement familial spécialisé)	3	4	193	199	184	200
TOTAL	**629**	**735**	**1054**	**1084**	**1938**	**2085**

*** *Il s'agit ici du nombre d'assistants familiaux rémunérés par le conseil général au 31 décembre. Les assistants familiaux en période de chômage ne sont pas pris en compte. (Source : données DREES)*

Sources : département, réponse au questionnaire n° 2 – Tableau n° 6

L'insuffisance de données statistiques à la disposition du service de l'aide sociale à l'enfance ne permet pas de dégager d'autre constat qu'un taux d'occupation voisin de 100 % que connaît la quasi-totalité des structures (à l'exception notable de certains foyers pour l'enfance dont le taux d'occupation est inférieur à 75 %). Pour presque tous les modes d'hébergement, le potentiel de places est régulièrement dépassé en cours d'année.

Concernant les prises en charge de mineurs, le département a fait le choix depuis de nombreuses années de privilégier le placement familial chez des assistants familiaux employés par le conseil général. Seuls 3 services de placement familial spécialisé associatifs (représentant environ 15 % de la capacité en accueil familial sur le département) ont été habilités pour répondre à des situations complexes.

Avec 1 254 familles d'accueil, 383 places en établissements, le département du Finistère s'est vu confier 2 057 enfants en 2005 et les a orientés surtout en familles d'accueil ; c'est le mode d'hébergement dominant, largement supérieur à la moyenne nationale (64,51 % au lieu 54,68 %), alors que la part des établissements est réduite : 19,70 % des enfants au lieu de 37,95 % en moyenne nationale.

La déficience du système d'information et d'évaluation rend également difficile l'appréciation de la durée des séjours, la DGAS estimant que la durée moyenne est vraisemblablement de 8 à 9 mois. La durée moyenne des accueils provisoires (durée passée en placement effectif) est importante : ainsi, pour 155 enfants « entrés » en accueil provisoire en 2002, ce délai atteint 18 mois.

En 2007, 21,80 % des enfants en cours de placement ont connu au moins un retour à domicile.

Tableau n° 11 : répartition des enfants au 31 décembre 2005

Pupilles	Délégation autorité parentale	Tutelle	Placement par le juge	Accueil provisoire mineurs	Accueil provisoire jeunes majeurs	Total enfants confiés
6	47	32	1 545	69	358	**2057**

Comme d'autres départements, le département du Finistère connaît des difficultés à placer les enfants confiés par décision de justice.

Tableau n° 12 : types de placements par un juge - 2005

	Enfants placés		Hébergés en établissement *		Hébergés en famille	
	Nombre	*Part dans les moins 20 ans*	*Nombre*	*% des enfants placés*	*Nombre*	*% des enfants placés*
Finistère	1 944	0,93%	383	19,70%	1 254	64,50%
France (hors DOM)	115 345	0,76%	43 778	38,00%	63 073	54,70%

* Hors « autres modes d'hébergement »

Une estimation basée sur 271 mineurs nouvellement placés en 2006 révèle un délai d'attente moyen de 9 jours.

Au moment du contrôle, il n'existait pas de retard notable de prise en charge : 14 enfants étaient en attente, et seulement 6 attendaient depuis plus d'un mois, le cas d'un enfant en attente depuis plus deux mois et demi (en AEMO, en attente de l'effectivité du placement) étant le plus problématique.

Il persiste cependant des délais entre admission juridique et admission physique (phénomènes de files d'attente) : ainsi, sur les 145 nouveaux accueils provisoires en 2006, le délai d'attente moyen a été de 7 jours, situation qui recouvre des extrêmes : pas de délai : 86 (61 %) ; moins de 7 jours : 22 (16 %) ; entre 7 et 15 jours : 8 (6 %). Il existe donc un pourcentage de près de 20 % de plus de 15 jours : entre 15 jours et 1 mois : 19 (14 %), et plus d'un mois : 5 (4 %).

Schématiquement, il existe 2 types de situation :
- soit il s'agit d'une demande d'admission en urgence compte tenu d'un événement familial imprévu (par exemple, hospitalisation d'un parent) et le placement effectif de l'enfant est organisé immédiatement ou très rapidement ;
- soit il s'agit d'une demande d'admission en prévision d'un événement à venir justifiant la prise en charge ponctuelle de l'enfant ou dans la perspective d'une prise en charge plus longue pour pallier les difficultés familiales (éducatives ou autres) : le placement est alors préparé et le délai entre décision et placement est lié à ce délai d'attente de l'événement ou à la recherche et la mise en place du placement adapté à la situation.

Du point de vue des relations avec les administrés, elles mériteraient d'être mieux formalisées.

Le rôle des différents acteurs du département dans le processus de l'accueil provisoire a été formalisé. Des formulaires-types relatifs au recueil de l'accord des parents ont été établis, mais il n'existe pas de procédure formalisant l'avis de l'enfant, ni même, lorsque l'enfant est déjà admis dans le service ASE, d'accord écrit des parents sur leur adhésion au changement de placement.

L'association des familles à la demande de placement est peu développée : Il n'existe pas de document indiquant la date prévue de retour de l'enfant à la fin de la période d'accueil provisoire. Il n'existe pas non plus de document type adressé aux parents à la fin de la période d'accueil ; un courrier est adressé si un signalement apparaît nécessaire.

Le renouvellement de l'accueil provisoire se fait en général en concertation dans le cadre des échanges entre le travailleur social et les parents, même si l'accord est informel.

Enfin, une disparité des coûts par place peut être relevée.

En réalité, chaque programme est bâti sur des spécificités et son efficacité est contrainte par la personnalité des enfants confiés. Les comparaisons pertinentes sont difficiles, les différences de prix de journée traduisant simplement des niveaux de qualité de service différents (en particulier des ratios éducateur/enfant qui sont très divergents), mais recouvrant aussi des évolutions de dotations budgétaires qui évoluent de manière assez mécanique à la hausse d'une année sur l'autre, avec reprise des résultats de l'année n-2 comme élément d'ajustement. En outre, la typologie des professionnels et le poids des dépenses de personnel dans les coûts varient sensiblement d'une catégorie de structures à une autre.

Il serait donc très utile que le département se dote d'une méthodologie d'approche des coûts réels et unitaires, méthodologie qui lui permettrait, en particulier, d'apprécier le rapport coût/efficacité par mode de structure.

21.3 Le placement familial

21.3.1 Le recrutement des assistants familiaux

Le département s'attache à maintenir un accueil familial de qualité. Ainsi, le placement familial mobilise des moyens importants qui se traduisent par un taux élevé d'enfants placés auprès des assistants familiaux.

Cependant, le recrutement des familles d'accueil est difficile. Le nombre insuffisant d'assistantes familiales ne permet ni une gestion harmonieuse des placements, ni le maintien de liens de proximité avec les parents qui suppose une répartition territoriale adaptée et des caractéristiques adaptées à des populations spécifiques (adolescents, fratries, etc.).

Jusqu'à présent, le département a privilégié le recrutement par le « bouche à oreille ». Ce type de recrutement n'est plus suffisant pour permettre une adéquation de l'offre aux besoins. Une formule de recrutement plus efficace devient urgente étant donné le vieillissement des assistants familiaux et la faiblesse du nombre de nouveaux agréments (par exemple, sur le TAS de Quimper - Châteaulin, seulement 16 nouvelles candidatures depuis 2000).

Le département indique à cet égard qu'une campagne de recrutement est en cours de mise en place, avec des actions de communication échelonnées entre la mi-2008 et la fin 2009.

La répartition des familles d'accueil sur le département se révèle assez disparate d'un territoire d'action sociale à un autre. Certains TAS connaissent une pénurie de familles d'accueil (territoire BMO, Bretagne métropole océane), tandis que d'autres (territoires de Lesneven, Concarneau) disposent d'un nombre important de familles d'accueil. Certaines familles ne sont pas sollicitées pour des raisons d'incompatibilité entre le profil de l'enfant à accueillir et les caractéristiques de la famille d'accueil.

Aucun outil de gestion des capacités de l'accueil familial n'existait au moment du contrôle. Dans le cadre d'un projet de centralisation des données sur la mission « enfance – famille » du département, des éléments sur la capacité d'accueil réelle commencent à être introduits, selon le département.

Tableau n° 13 : répartition des assistants familiaux selon leur âge (Quimper – Châteaulin)

35 - 40 ans	40 - 45- ans	45 - 50 ans	50 - 55 ans	55 ans et plus
4%	11%	15%	23%	47%

Les demandes d'agrément (assistants maternels et familiaux) sont instruites par le service de PMI.

Tableau n° 14 : assistants familiaux

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de demandes d'agrément enregistrées	79	93	90	71	81
Nombre de décisions favorables	52	73	34	67	82
Nombre de décisions de refus	12	20	20	32	20
Délai moyen d'instruction des demandes (mois)	ND	ND	ND	ND	8
Nombre de retraits d'agrément	18	5	17	26	12

Source : réponse au questionnaire n° 5 – tableau n° 8

Il n'existe pas de document type de recrutement des assistants familiaux. La décision de recrutement repose sur des rapports d'évaluation faits par un conseiller enfance et un psychologue. Le département annonce toutefois que la fin 2008 doit voir la définition de critères communs de recrutement et la révision des modalités d'organisation du recrutement, ce dont la chambre prend note.

Un travail a été mené en 2006 pour améliorer les outils et processus. Un bilan annuel de fonctionnement de l'agrément est établi régulièrement au niveau statistique. La dernière présentation a eu lieu en 2006 et a fait l'objet également d'une présentation d'un bilan de la formation.

Le nombre de retraits ou de suspensions d'agréments intervenus au cours des cinq dernières années est significatif. Les motifs ont été les suivants : cessation d'activité, transfert vers un autre département, problèmes de santé incompatibles avec l'accueil d'enfants, capacités éducatives inadaptées pour une poursuite de l'activité, maltraitance ou abus sur enfants de la part d'un tiers de la famille de l'assistant familial, absence de place après déménagement.

<u>Tableau n° 15</u> : nombre de retraits et suspensions

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de retraits	18	5	17	26	12
Nombre de suspensions	ND	0	2	0	ND

21.3.2 La gestion

Le département du Finistère a créé une cellule administrative spécifique destinée à permettre l'encadrement technique des assistants familiaux et leur gestion en liaison avec la direction des ressources humaines.

Une nouvelle organisation a été mise en place fin 2007 et s'est traduite par la création d'un service GRAF (gestion ressource des assistants familiaux). Ce service centralise dans une même entité 2 missions exercées auparavant de manière éclatée, à savoir la gestion ressources humaines des assistants familiaux et l'orientation et l'adaptation de l'offre. Il doit travailler en lien avec les TAS, la PMI, les services de l'ASE et de la DRH.

L'entretien préalable au recrutement par le conseil général n'est pas formalisé. Or, le recrutement d'une assistante familiale à titre permanent justifierait une procédure spécifique tant les difficultés de prise en charge d'un adolescent de 14 ans au titre de l'aide sociale à l'enfance sont différentes de celles d'un très jeune enfant. Le département répète à cet égard que la fin 2008 doit voir la définition de critères communs de recrutement et la révision des modalités d'organisation du recrutement, ce dont la chambre prend note.

Le niveau de rémunération des assistants familiaux est décidé par l'assemblée départementale en fonction des textes réglementaires et après négociations avec les organisations représentatives. Un plan triennal de revalorisation des rémunérations a été décidé le 1er février 2007, maintenant le niveau des rémunérations au dessus des minima légaux (à terme en 2009, + 9 SMIC pour la part relative à l'accueil de chaque enfant), le coût moyen journalier se situant dans la moyenne régionale (54 euros pour le Finistère en 2005 ; de 38 à 62 euros pour les autres départements de la région).

Les assistants familiaux sont associés au suivi du projet individualisé de l'enfant confié par des échanges avec le référent de l'enfant et dans le cadre des réunions de synthèse organisées par l'équipe du territoire concerné.

En 2006, 1 502 mineurs étaient concernés par un placement en famille d'accueil. 90 (6 %) ont été retirés de leur famille d'accueil pour être placés en établissement. Les raisons sont diverses, mais généralement liées à de graves difficultés ayant pour origine le comportement de l'enfant ; quelques cas également de dysfonctionnements de la famille d'accueil donnent lieu à des déplacements de l'enfant.

L'ASE désigne un référent pour tous les accueils provisoires (AP) : assistant social de secteur pour les AP courts, inférieurs à 3 mois ; travailleur social spécialisé pour les AP longs. Sa mission est formalisée par une fiche de poste. Les décisions de renouvellement motivées par un rapport du référent sont prises par un attaché du service de protection de l'enfance.

Le pilotage de ce secteur mérite d’être renforcé : il n’existe pas, en dehors du suivi social ou psychologique réalisé au sein des circonscriptions, de tableaux de bord et d’outils statistiques qui permettent de renseigner formellement sur la durée moyenne de placement familial et les orientations de sortie (retour dans la famille naturelle, placement en établissement, mesure d’AEMO).

L’effectivité de ce suivi (par exemple la périodicité déclarée des visites à domicile) n’est généralement pas mesurable depuis le service de l’ASE lui même : les dossiers individuels déposés dans les classothèques de l’aide sociale à l’enfance ne contiennent pas non plus de trace des diverses interventions. L’absence de repères mêmes indicatifs et la méconnaissance de la fréquence des visites à domicile, notamment au sein du placement familial public, témoigne d’un faible niveau d’exigence en matière d’information, de liaison et de contrôle.

21.3.3 Le suivi et le contrôle de la prise en charge des enfants en familles d’accueil et du travail des assistants familiaux

Toutes les situations d’enfants confiés à l’ASE font l’objet d’un rapport annuel transmis au juge, s’il s’agit d’un placement judiciaire, au conseil de famille pour les pupilles. Un échéancier existe à cet effet, les rapports sont examinés en commission avant transmission par le service de protection de l’enfance.

Le contenu du rapport a été rappelé à diverses reprises et les responsables d’équipes et les attachés du service protection de l’enfance veillent à la qualité de ces documents. Il n’existe pas d’outil de contrôle du document lui-même hormis la vigilance de l’encadrement, ni de guide pour le contrôle du travail des assistants familiaux.

La chambre prend note de la déclaration d’intention du département sur l’élaboration, en 2009, d’une procédure (critères et modalités) d’évaluation des assistants familiaux.

Lors du contrôle, la chambre a pu consulter un document relativement ancien portant projet de procédures cibles et d’organisation du service de l’aide sociale à l’enfance qui décrit l’enchaînement des opérations à suivre, en la matière. Bien qu’il mérite un toilettage sérieux, les recommandations proposées par ce projet dans sa partie VI sur la constitution des dossiers, qui ont été perdues de vue, constituent un guide intéressant.

21.4 Le placement en établissement

Un schéma des établissements et services d’accueil a défini en 2002 les besoins du département en matière d’accueil des mineurs confiés à l’ASE. Les unités de vie sont depuis déjà longtemps de taille réduite et de type familial ; les habilitations délivrées par la PJJ ne sont pas à jour. Le schéma de 2002 avait préconisé une répartition géographique équilibrée pour les nouvelles prises en charge (services d’accueil d’urgence ; placement éducatif à domicile).

Pour autant, c’est aussi bien d’une diversification des modalités de prise en charge (de l’internat pour jeunes enfants aux pavillons en ville pour adolescents et de l’encadrement classique à l’aide à la recherche d’autonomie ou d’intégration professionnelle) que d’une simple extension des capacités dont la politique de l’enfance en difficulté a besoin. Il s’agit de mettre en place des réponses alternatives à l’internat classique.

La part prise par les établissements d’internat est très importante dans le département, part d’ailleurs largement dominée par le secteur associatif.

Aucun des établissements publics n’est de taille comparable à l’association Don Bosco, qui gère plus d’une centaine des places en internat. Parmi les établissements publics, seul le foyer pour enfants de Brest est d’une capacité équivalente aux deux autres associations importantes, Ty Yann et Trévidy.

Pour la prise en charge des mineurs placés, des rencontres annuelles ont lieu à l’initiative du département du Finistère avec les représentants de la justice.

La formalisation pour chaque accueil des rôles respectifs de chacun des acteurs du suivi (référent administratif de l'ASE, référent technique ASE, service ou équipe de milieu ouvert, structure ou famille d'accueil, etc.) n'a cependant pas été réalisée ; selon le département, « *ce travail a fait l'objet d'une réflexion dans le cadre du dernier schéma ; sa réalisation n'est pas effective ; un groupe de travail a démarré la mise en œuvre d'un protocole des interventions coordonnées mais seulement sur un secteur du département et avec une seule association* ».

21.4.1 La tutelle budgétaire

Tableau n° 16 : montant des dépenses liées à la prise en charge des mineurs et majeurs par les établissements et services

Dépenses en euros	**2005**
Etablissements départementaux (hors personnel et investissement)	1 271 193
Etablissements associatifs	19 968 450
Placements familiaux associatifs	7 098 109

Par rapport à l'hébergement en famille d'accueil, le coût unitaire journalier est plus élevé en établissement en raison de la prise en charge de dépenses d'encadrement plus importantes, auxquelles s'ajoutent les frais de loyer ou d'investissement.

Tableau n° 17 : prix de journée moyens

Prix de journée moyen en €	**2004**	**2005**	**2006**
Internats	162,27	158,34	166,05
SSSMO (suivi milieu ouvert)	56,42	57,07	59,18
SANT (séjours de rupture)	202,10	183,19	184,54

Les procédures courantes utilisées par le service de « tarification et comptabilité » témoignent de l'absence de dimension qualitative dans le suivi du placement des associations et foyers publics. Le service, qui ne connaît pas de lien organique ou fonctionnel avec l'unité chargée du contrôle pédagogique des établissements, reçoit en effet à la fois les rapports et les comptes des associations (l'ensemble représente à peu près 43 budgets), mais se contente de fixer les lignes budgétaires des associations au moment de la négociation de leurs budgets et de transmettre aux différents services intéressés les documents qui les concernent.

Ces tableaux rétrospectifs offrent un aperçu assez complet de la situation des personnes hébergées dans ces associations année par année. Toutefois, ils ne constituent qu'un cadre purement descriptif des prises en charge des enfants confiés. Ainsi, les dépenses de personnel, et par conséquent le taux d'encadrement éducatif, médical, paramédical, psychologique dans les établissements de l'enfance qui représentent traditionnellement le principal poste de dépenses, ne font pas l'objet d'une évaluation intrinsèque au-delà de la simple comparaison des établissements du seul Finistère.

Dès lors, il n'existe pas de vision intégrée, à la fois quantitative, qualitative, relative aux coûts et comparative, de l'activité étendue des associations.

21.4.2 Le contrôle qualitatif des établissements

Le contrôle pédagogique diligenté par le service « protection enfance » a également pour objectif de vérifier si les modalités précisées dans le projet d'établissement sont bien mises en œuvre : c'est donc une étude de la conformité de la réalité de la prise en charge avec les objectifs et les modalités décrites dans ce projet.

Ces contrôles sont réalisés par 2 attachés. Un contrôle approfondi de chaque établissement (vérification des conditions de fonctionnement, de prise en charge) est effectué tous les 2 ans ; il donne lieu à un rapport adressé à l'établissement concerné.

Comme le décrit le département, *« lors du contrôle pédagogique des modalités de fonctionnement des établissements, les attachés du service de protection de l'enfance demandent à l'établissement de consulter les dossiers des jeunes ainsi que les supports éducatifs utilisés. C'est donc dans ce cadre que les attachés vérifient si le contrat ou le Document individuel de prise en charge (DIPC) a été signé par le jeune ou qu'une mention indiquant que le jeune en a pris connaissance apparaît. Lors du contrôle pédagogique des établissements : il leur est demandé de fournir et de décrire la procédure d'accueil de l'enfant dans l'établissement, la place du livret d'accueil dans cette procédure, et de disposer d'un exemplaire du livret d'accueil. Les attestations de prise de connaissance ou de délivrance du livret d'accueil signées par le jeune et les parents, sont également demandées dans le cas où l'établissement les a mises en place* ».

Dans le cadre du contrôle pédagogique des établissements, le département s'assure que les conseils de la vie sociale des établissements ont été mis en place et que les usagers sont représentés au sein de ces instances : il leur est demandé de fournir le règlement de fonctionnement du conseil de vie sociale ainsi que la liste des personnes représentées dans cette instance.

Cependant, l'évaluation de certains aspects de la politique en matière de protection de l'enfance, tels que : les études sur les structures d'hébergement, les caractéristiques de la population hébergée, les études sur les conditions de vie, l'état de santé et les besoins d'aide des jeunes, les études sur les caractéristiques des logements - foyers et le profil de la population résidente, l'évaluation de la sécurité à l'intérieur des établissements, mériterait d'être plus détaillée.

Les vérifications sur la prise en compte des droits des usagers, l'information des familles et la mise en place des outils de la loi du 2 janvier 2002 sont effectuées dans le cadre du contrôle pédagogique réalisé par le service « protection de l'enfance » :

- étude des procédures et des modalités mises en place pour informer les familles ;
- étude du contenu du règlement de fonctionnement, du livret d'accueil, du contrat de séjour.

A la suite de ces vérifications sur place et sur pièce, des préconisations d'améliorations et de modifications de leurs modes de fonctionnement ou du contenu de leurs outils, sont formalisées dans le rapport de contrôle.

Sans mésestimer la qualité de ces contrôles, en l'absence de permanence des contrôleurs et sans méthode élaborée d'examen, ils ne sont pas très incisifs et s'avèrent consensuels.

Pour ce qui est des jeunes eux-mêmes, le travailleur social référent (du département), désigné systématiquement, a en charge le suivi des enfants confiés aux établissements ; il participe aux instances de concertation dans l'établissement et au sein des territoires pour l'élaboration du projet de l'enfant ; il assure la continuité des liens avec la famille en organisant les modalités de rencontres parents/enfants ; il rédige les notes et rapports annuels destinés aux attachés du service pour transmission aux juges des enfants.

En revanche, la formalisation des rôles respectifs de chacun des acteurs du suivi (référent administratif de l'ASE, référent technique ASE, service ou équipe de milieu ouvert, structure ou famille d'accueil, etc.) devrait être engagée. Ce travail a d'ailleurs fait l'objet d'une réflexion dans le cadre du dernier schéma mais sa réalisation n'est pas effective.

Il apparaîtrait utile que les structures s'engagent dans une démarche qualité avec l'appui ou non d'un organisme extérieur et étudient les modalités d'évaluation prévues. Certains foyers ont commencé une ébauche de démarche de ce type : il a été possible de consulter au cours de l'instruction une enquête de satisfaction menée auprès des enfants confiés, de leur entourage. Pour autant, il est indéniable que le département est déjà conscient de cette nécessité, puisqu'il lui a donné une priorité lors des débats devant l'assemblée départementale : « *Le deuxième chantier important est celui de l'évaluation (…)* ».

21.4.3 La prise en compte insuffisante des cas difficiles

Les besoins spécifiques à certains adolescents « en difficulté » et notamment des adolescents prédélinquants ou délinquants ou souffrant de troubles du comportement, qui relèvent d'une pédagogie appropriée, sont insuffisamment pris en compte.

La saturation de la sectorisation pédopsychiatrique et du secteur libéral, ainsi que la sélectivité des admissions au sein des structures privées, fréquemment rappelées au cours du contrôle, expliquent le manque de places en secteur sanitaire ou médico-social. Par conséquent, le département doit prendre en charge de plus en plus d'enfants et d'adolescents présentant des troubles psychologiques apparents pour lesquels ni une orientation médico-sociale par la CDES, ni une prise en charge en sectorisation psychiatrique infanto-juvénile n'ont pu aboutir.

Dès lors, le conseil général prend l'initiative de conventions individuelles de prise en charge en réseau financées de façon partagée par l'aide sociale à l'enfance (hébergement, encadrement socio-éducatif) et par l'assurance maladie (pédopsychiatrie, établissements et services médico-sociaux).

S'agissant de la gestion de la violence dans les établissements, de nouveaux modèles pédagogiques sont recherchés. Pour tenter de résoudre ces difficultés évoquées, le conseil général a pris l'initiative d'investir à partir de 2001 dans l'étude de solutions préconisées par l'aide sociale du Canada, relativement aux cas des enfants dont le comportement est jugé difficile. L'expérience tirée de cette étude a fait l'objet d'un projet approfondi présenté aux Assises de l'enfance de 2002. Le lieu en question peut être défini comme une structure fermée assurant une prise en charge individualisée de durée brève, en réponse à l'urgence devant l'imminence d'un acte violent, dont l'objectif principal est d'éviter le passage à l'acte. A l'issue de 2 années de réflexions et d'études au cours desquelles différents partenaires institutionnels se sont montrés intéressés par ce projet, ce dernier n'a pas été autorisé. Néanmoins, la problématique de la création d'une structure dédiée aux interventions brèves sur des adolescents en grande difficulté a été très contestée par certains pédopsychiatres, dont un groupe travaillant sur des adolescents difficiles. Sur le plan financier, les engagements de l'Etat et du conseil général n'ont concerné que la phase de conception et d'élaboration du projet, ce dossier n'ayant pas été autorisé à ce jour.

21.5 Les foyers départementaux de l'enfance

Le département tient à souligner son projet de création d'un établissement départemental unique, regroupant les 4 structures existantes. Selon lui, cela devrait permettre de répondre à différentes observations effectuées ci-après par la chambre. Celle-ci souligne toutefois la nécessité de traiter chaque source de dysfonctionnement, au-delà même de l'architecture d'ensemble des foyers de l'enfance, dont la chambre prend bien note du projet de réorganisation.

21.5.1 L'autonomie et la direction des établissements

En maintenant les foyers comme services administratifs non autonomes, le département a eu recours à une forme juridique prévue par la législation en vigueur, mais, en pratique, l'organisation administrative retenue, identique pour les quatre établissements, ne favorise pas la cohérence et la cohésion de ces structures au niveau départemental.

L'article L. 315-1 du code de l'action sociale des familles prévoit bien que « *le foyer est soit un établissement public, soit un service non personnalisé* ». Mais, lorsqu'il n'y a pas personnalité juridique, il doit y avoir « *individualisation fonctionnelle et budgétaire* » (article L. 315-3 dudit code).

Lorsque les établissements ou services ne sont pas dotés de la personnalité juridique, le projet d'établissement ou de service mentionné à l'article L. 311-8 dudit code détermine les modalités de leur individualisation fonctionnelle et budgétaire.

L'activité financière de chaque établissement est transcrite sur une ligne d'opération du budget principal, comportant une « section » d'investissement et une « section » de fonctionnement. Cette organisation budgétaire est insuffisamment précise et détaillée et chaque établissement est traité comme une ligne budgétaire de dépenses, ordinaire.

Ainsi, l'absence d'identification claire, distincte et exhaustive des dépenses et des recettes de chaque structure ou activités annexes rattachées au budget de l'administration générale ne respecte pas la notion juridique d'individualisation budgétaire.

Au cas d'espèce, le compte principal dit « d'opération » ne retrace pas la comptabilité de l'activité principale puisque ni les dépenses de personnel (plus de 70 % des dépenses), ni les emplois d'investissement n'y sont retracés. De plus, les foyers de l'enfance, bien que relevant de la nomenclature M22 en qualité d'établissement social, fonctionnent mal avec une nomenclature M52 propre aux collectivités locales.

En l'état des choses, il est par conséquent très difficile de dégager des coûts réels et complets et, sur cette base, de pouvoir élaborer un prix de journée fiable et véritablement représentatif, qui supposerait au minimum une « *comptabilité distincte de celle des autres établissements appartenant le cas échéant au même organisme* ».

21.5.2 Le fonctionnement de l'établissement

En l'absence de référence à un modèle clairement identifiable, les établissements inscrivent leur organisation dans un mixage entre un servie déconcentré traditionnel et un organisme autonome.

Pour autant, cette situation ne peut légitimer la situation anormale telle que, dans la majorité des cas, la commission de surveillance ne joue pas son rôle (par exemple pour les projets d'établissement) et, dans certains cas, n'a même pas été constituée. Les personnels des établissements regrettent tous l'absence d'une instance de réflexion qui permette une distance une prise de recul avec le quotidien.

Ces modalités de fonctionnement spécifiques altèrent l'autonomie de l'établissement mais ne compromettent pas l'exercice de ses missions, qui sont, pour autant que la chambre ait eu à en connaître, assurées de façon satisfaisante.

Plus ponctuellement, il a été constaté que le département ne vérifie pas la conformité entre l'arrêté ou la convention d'habilitation et la réalité des prestations fournies : ainsi, au foyer de Brest, le placement d'enfants au titre de l'ordonnance de 1945 n'a pas fait l'objet d'arrêté d'habilitation avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Le département indique que, « *ponctuellement, des juges des enfants ou des juges d'instruction ont confié un enfant délinquant, non à l'ASE (…), mais directement à un foyer départemental de l'enfance qui n'a pas l'habilitation requise* » et que la responsabilité de cette situation ne lui incombe donc pas.

Les foyers n'ont guère le choix des enfants qui leur sont confiés, même si, dans certains cas, le comportement des enfants justifierait qu'ils soient pris en charge par des structures plus spécialisées.

Il existe un problème aigu tenant à la longue durée du placement en foyer. Cette durée est particulièrement préoccupante pour les enfants qui présentent des troubles importants de la personnalité et qui sont accueillis après avoir été mis en échec lors d'autres placements en institution ou en famille spécialisée. Ainsi, au foyer du Stangalard, au moment du contrôle, 7 enfants étaient présents après avoir été admis entre un an et deux ans auparavant. Ce type de placement n'entre pas dans la vocation des foyers de l'enfance.

S'agissant de l'argent de poche donné aux enfants, aucune délibération d'une instance départementale ne détermine ses modalités de répartition et aucune règle écrite ne prévoit les modalités de détention et de maniement de cet argent de poche. En outre, la chambre a constaté, pour l'ensemble des établissements, que les montants mensuels d'argent de poche distribués par tranches d'âge n'avaient pas, au début du deuxième semestre 2007, été revalorisés depuis 2005. En réalité, les actualisations indicatives de 2006 et de 2007 n'avaient pas été transmises aux régies de dépense. Une actualisation est intervenue en 2008 selon le département.

Les éducateurs des foyers et des groupes de résidents partent en déplacement ou en camps au cours de l'année, sans la présence du régisseur. Par commodité, il serait préférable de désigner, lors de ces excursions, un responsable comme sous-régisseur, afin qu'il puisse recevoir en numéraire une avance du régisseur et payer les menues dépenses du groupe. Ces modalités permettraient de couvrir la responsabilité des éducateurs, ainsi que celle du comptable public, en cas de perte ou de vol.

En raison de l'organisation budgétaire et comptable choisie, il est difficile de disposer d'une vue d'ensemble des foyers de l'enfance. La segmentation purement formelle des budgets, par établissements, la répartition des salaires et des crédits d'investissement dans le budget principal n'est pas accompagnée d'un document de synthèse permettant d'avoir une vue globale du budget et des principaux crédits par nature.

De la sorte, le « débat d'orientations budgétaires » est extrêmement simplifié : il consiste en la notification, une fois par an, du pourcentage d'augmentation des crédits de l'année en cours.

Dès lors, les modalités de détermination du prix de journée, à partir de données prévisionnelles, qui sont censées participer de la bonne santé financière de l'établissement, ne reposent actuellement sur aucun fondement solide et sont indépendantes de données objectives et vérifiables, telles que la fréquentation des établissements.

Le département gère directement le patrimoine utilisé par l'établissement. Il conserve l'exercice de la mission de maître d'ouvrage, qu'il la délègue à un tiers ou qu'il réalise lui-même les opérations d'investissement.

Les travaux d'entretien du patrimoine appartenant au département résultent de programmations annuelles. L'organisation retenue suscite des retards importants, ainsi le contrôle de la chambre a permis de constater que les travaux de sécurisation des fenêtres des établissements n'étaient toujours pas réalisés 2 ans après avoir été demandées, malgré trois accidents graves dans un établissement (la Garenne). Le département précise toutefois que les huisseries ont été immédiatement bloquées pour assurer provisoirement la sécurité, dans l'attente de la réalisation progressive de la pose de systèmes oscillo-battants bloqués.

D'une manière générale, pour les bâtiments, tout est géré par la direction des bâtiments du conseil général. Les directeurs des foyers départementaux n'ont aucun droit de regard sur la gestion des bâtiments les concernant. Ils déclarent ne pas parvenir à développer le moindre partenariat avec cette direction, les travaux attendant des années avant de pouvoir être réalisés.

En matière d'entretien courant (petits travaux et travaux incombant aux établissements), le département, contraint par l'éparpillement du patrimoine concerné, n'a pas trouvé l'organisation qui lui permette d'exercer son rôle de gestionnaire. Tous les établissements, en raison de leur taille, peuvent disposer d'une équipe d'entretien interne, mais aucune délégation en matière de mandatement n'est accordée aux directeurs d'établissements.

Plus généralement, comme le souligne un directeur,« *de fait, la réalité de la vie de l'établissement n'est pas traitée dans sa globalité, mais par tranches de compétences des services centraux du conseil général* ».

21.5.3 Les relations avec les territoires d'action sociale (TAS) et avec les usagers

Dans tous les foyers, les personnels rencontrés ont regretté un cloisonnement des relations avec les TAS. La mauvaise qualité des relations ne porte pas seulement sur l'absence de projet commun, elle affecte aussi la politique de protection de l'enfance. « *Les synthèses d'entrée semblent avoir du mal à être réalisées rapidement du fait du manque de disponibilité des conseillers enfance. Les renseignements concernant le jeune et sa famille sont difficiles à obtenir. Il serait pourtant essentiel qu'ils soient fournis à l'arrivée du jeune dans l'établissement pour une prise en charge efficace et cohérente. Une fiche simplifiée de renseignements du type de celle établie pour l'admission en famille d'accueil serait peut être souhaitable. Il serait utile, voire essentiel, de remettre en place des réunions régulières entre le foyer, les attachés et les conseillers enfance pour retravailler les protocoles d'accueil et faire régulièrement le point sur les enfants accueillis. Le manque actuel à ce niveau est source de malentendus entre les territoires et les foyers départementaux* » (département, rapport de contrôle du foyer La Garenne).

Les rapports entre tous les établissements, qu’ils soient privés ou publics, sont relativement réduits et empreints de distance. Comme le précise l’un des directeurs de foyer départemental, « *nous sommes en position de demandeurs et donc très dépendants du bon vouloir des établissements. Les missions de chacun n’ont jamais été clarifiées malgré nos demandes maintes fois réitérées* ». Dans sa réponse, le département reconnaît l’existence de difficultés relationnelles ou de fonctionnement et insiste sur l’influence de l’histoire des établissements, « *avec la position de repli induite par un sentiment d’incompréhension et d’isolement* ».

Le département ajoute que l’objectif d’une amélioration des relations est partagé par les différents acteurs, que diverses actions ont déjà été menées et doivent être renforcées et que le projet de création d’un établissement départemental unique va dans ce sens.

Les établissements ne disposant pas de l’autonomie juridique, un conseil d’établissement, devenu conseil de la vie sociale, regroupant « *les usagers, les familles et les personnels pour les associer au fonctionnement de l’établissement* » n’a pas été formalisé. C’est notamment le cas au foyer du Stangalard de Brest. Il convient toutefois de rappeler que sa création n’est pas obligatoire pour les établissements accueillant majoritairement des mineurs de moins de 11 ans (article D. 311-3 du code de l’action sociale et des familles).

Le conseil de la vie sociale doit se réunir au moins deux fois par an et doit être informé de la suite donnée aux avis et aux propositions qu’il a pu émettre. La mise en place du conseil permet la conduite d’une large concertation avec les usagers ou leurs représentants ce qui constitue une dimension importante de l’activité médico-sociale.

Quant à la commission de surveillance, son existence découle normalement directement du fait que les foyers n’ont pas de personnalité morale (article L. 315-8 du code de l’action sociale et des familles).

En pratique, l’activité de ces instances, lorsqu’elles existent, est très diverse selon les établissements : dans certains cas, comme pour le foyer du Stangalard à Brest, la commission de surveillance a cessé il y a plusieurs années de se réunir, malgré les invitations du directeur. En l’absence de possibilité de prise de décision, le caractère centralisé de la gestion est un des facteurs du désintérêt des représentants en la matière. Le département estime que le fait que, pour ce qui concerne les commissions de surveillance, le décret de 1966 définissant leur composition n’ait pas été revu rend leur création complexe.

Cependant, dans d’autres structures (foyer de la Garenne à Morlaix), les réunions sont au contraire plus actives et sont un moment important de la vie de l’établissement.

Délibéré le 23 octobre 2008

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

ANNEXES

Annexe n° 1 : réquisitions portant sur les marchés

Marché	Nom de l'entreprise	Exercice	Montant	Bd / Mandat initial	Bd / Mandat réquisition
		2003	**2 242,43**	01/12/2000 - 9873/53493	08/12/2003 - 11464/54402.
09 / 2003 28 / 2003		2003	**944,73**	21/11/2003 – 10564/49985	10/12/2003 - 11668/55341
154 / 2001		2004	5 287,01	19/03/2004 – 1943/10957	12/07/2004 - 6096/30608
154 / 2001		2004	1 489,04	27/01/2004 – 327/2203	12/07/2004 - 6099/30613
154 / 2001		2004	1 563,27	27/01/2004 – 327/2205	12/07/2004 - 6099/30616
154 / 2001		2004	2 348,06	27/01/2004 – 327/2206	12/07/2004 - 6099/30617
154 / 2001		2004	2 304,98	27/01/2004 – 327/2204	12/07/2004 - 6099/30618
154 / 2001		2004	4 787,21	19/03/2004 – 1946/10962	12/07/2004 - 6100/30619
154 / 2001		2004	1 837,77	19/03/2004 – 1944/10959	12/07/2004 - 6098/30612
154 / 2001		2004	2 369,86	19/03/2004 – 1946/10961	12/07/2004 - 6100/30620
154 / 2001	***TOTAL***		***21 987,20***		
158 / 2001		2004	827,64	27/01/2004 – 327/2207	12/07/2004 - 6099/30614
158 / 2001		2004	2 291,57	27/01/2004 – 327/2208	12/07/2004 - 6099/30615
158 / 2001		2004	2 096,04	27/01/2004 – 328/2211	12/07/2004 - 6101/30621
158 / 2001		2004	1 901,74	27/01/2004 – 324/2194	12/07/2004 - 6097/30609
158 / 2001		2004	1 901,74	26/01/2004 – 292/1958	12/07/2004 - 6098/30610
158 / 2001		2004	7 595,29	27/01/2004 – 325/2199	12/07/2004 - 6098/30611
158 / 2001	***TOTAL***		***16 614,02***		
164 / 2001		2004	629,69	02/02/2004 – 449/2933	12/07/2004 - 6102/30623
164 / 2001		2004	1 328,50	02/02/2004 – 449/2935	12/07/2004 - 6102/30624
164 / 2001		2004	1 038,14	02/02/2004 – 449/2934	12/07/2004 - 6102/30625
164 / 2001		2004	395,32	02/02/2004 – 450/2936	12/07/2004 - 6103/30626
164 / 2001		2004	2 087,35	03/02/2004 – 519/3496	12/07/2004 - 6105/30631
164 / 2001		2004	764,55	02/02/2004 – 452/2944	12/07/2004 - 6107/30638
164 / 2001		2004	1 747,15	02/02/2004 – 452/2943	12/07/2004 - 6107/30639
164 / 2001		2004	847,19	02/02/2004 – 452/2946	12/07/2004 - 6107/30640
164 / 2001		2004	2 164,08	02/02/2004 – 452/2945	12/07/2004 - 6107/30641
164 / 2001		2004	367,79	02/02/2004 – 454/2949	12/07/2004 - 6109/30644
164 / 2001		2004	1 114,07	02/02/2004 – 455/2950	12/07/2004 - 6110/30645
164 / 2001	**TOTAL**		**12 483,83**		
TOTAL GENERAL DES REQUISITIONS			**54 272,21**		

Annexe n° 2 : comptabilisation des cessions

Le tableau ci-dessous récapitule les mouvements sur les comptes de comptabilisation des cessions d'actif :

Opérations de l'exercice - Cessions d'actif			
c/	**2003**	**2004**	**2005**
c/462		**D** 989 998,39	**D** 215 174,92
c/775		**C** 989 929,39	**C** 214 487,92
c/675		**D** 2 299 663,62	**D** 144 964,90
c/6761		**D** 140 178,66	**D** 44 356,87
c/7761		**C** 1 527 909,16	**C** 90 574,61
c/192		**D** 1 527 909,16 **C** 140 178,66	**D** 90 574,61 **C** 44 356,87

(s*ources : comptes de gestion des exercices 2004 et 2005*)

(c/775 – c/675) = (c/6761 – c/7761) (voir commentaires de ce compte et des c/ 6761 et 7761).

En 2004, la situation suivante peut être constatée :
(c/775 – c/675) = moins value de 1 309 734,23 €
(c/6761 – c/7761) = moins value de 1 387 730,50 €
Soit une différence de 77 996,27 €

En 2005, la situation est la suivante : (c/775 – c/675) = plus value de 69 523,02 €
(c/6761 – c/7761) = plus value de 46 217,74 €
Soit une différence de 23 305,28 €

<u>Annexe n° 3</u> : provisions pour risques et charges – réponse de l'ordonnateur (questionnaire n° 12)

« *Effectivement, la procédure de provisionnement a été analysée comme une application budgétaire du principe de prudence. C'est sous cet angle qu'ont été examinés, depuis 2004, les risques de charges en cours et à venir pour le budget du conseil général du Finistère, qui découleraient :*

- *de la mise en jeu de garanties d'emprunt accordées,*
- *de contentieux en cours,*
- *d'impayés importants en cas de présomption d'insolvabilité notamment,*
- *d'une programmation importante de grosses réparations concentrée sur un exercice comptable.*

La M52 précise que « la provision doit être constituée dès qu'apparaît un risque d'impayé, de contentieux… »
S'agissant des contentieux, le montant des frais constatés annuellement est peu variable et se situe aux alentours de 100 000 €.
Le montant des admissions en non-valeur, d'environ 50 000 € les années passées, était de 150 00 € en 2006 et s'explique notamment par la montée en charge des indus RMI.
Nous avons raisonné « en stock », et il n'existe actuellement pas de risque qui conduirait à des charges importantes qui devraient être imputées sur un seul exercice.

Aussi, au regard de l'analyse effectuée chaque année, aucun des risques mentionnés par la M52 ne paraissait établi et le choix a été fait de ne pas inscrire de provisions pour risques et charges.
Nous avons pris acte de votre observation, et nous procéderons désormais à un examen plus attentif des risques éventuels, examen qui pourra conduire à une inscription de provision, celle-ci se justifiant dès lors que le montant du risque est significativement plus important que le montant moyen des dépenses annuelles ».

<u>Annexe n° 4</u> : dépenses et recettes à classer et à régulariser

Tableau n° 1

En €			2003 (M-51)	2004	2005
I	c/471	Recettes à classer	773 944,08	10 312 490,18	9 614 768,18
II	c/472	Dépenses à classer	49 982,55	57 796,60	110 100,42
III	Classe 7	Total recettes	493 074 302,27	579 736 808,25	613 461 717,65
IV	Résultat de l'exercice		49 557 606,57	41 275 453,72	94 120 226,83
(I-II)+IV	***Résultat retraité potentiellement***		***50 281 568,10***	***51 530 147,30***	***103 624 894,59***

(Source : comptes de gestion des exercices 2003 à 2005)

Tableau n° 2

		2003	2004	2005
c/471	Recettes à classer	773 944,08	10 312 490,18	9 614 768,18
Classe 7	Total recettes	493 074 302,27	579 736 808,25	613 461 717,65
% du c/471 par rapport à la classe 7		**0,13%**	**1,78%**	**1,57%**

(Source : comptes de gestion des exercices 2003 à 2005)

Tableau n° 3

c/	Libellé	Objet	Montant	Date encaissement paierie	Date émission du titre	Circularisation auprès du payeur départemental
47131	Versement sur contributions directes	rôles supplémentaires	338 485,00	19/12/2005	24/02/2006	
	Versement sur contributions directes	contributions directes ajustements	845 684,00	24/01/2006	26/01/2006	Une somme de 17 849 486 € a été comptabilisée le 19 décembre 2005, partiellement régularisée par le titre n°13182 de 2005 pour 17 003 802 €. La différence de 845 684 € a fait l'objet d'un rappel au Cgal le 16 janvier 2006. Régularisation intervenue par titre n°643 de 2006.
		Sous-Total	**1 184 169,00**			
47132	Versement sur DGF	DGD ports maritimes	264 229,00	06/01/2006	26/01/2006	Encaissement du 29 décembre 2005 et non du 6 janvier 2006. Régularisation par titre n°647 de 2006
47134	Subventions	Subventions diverses	937 607,43			
47138	Autres recettes	Taxes additionnelles	3 845 410,00	14 au 29/12/2006	24/01/2006	Ces encaissements, comptabilisés, du 14 au 29 décembre 2005 et non 2006, ont été régularisés par des titres émis en 2006
		Fonds APA acompte décembre 2005	1 903 661,00	13/01/2006	06/02/2006	L'APA de décembre 2005 s'élevant à 1 903 611,28 € et non à 1 903 661,00 €, a été encaissée le 13 janvier 2006 régularisée par titre 869/2006
		Recettes diverses	1 136 919,54			
		Sous-Total	**6 885 990,54**			

Annexe n ° 5 : Créances (réponse au questionnaire n° 12)

« En effet, les contrats n'ont pas été soldés en trésorerie : suite à une erreur d'interprétation, il a été jugé, de bonne foi, que le tirage de ces emprunts pour quelques heures, alors que cette trésorerie n'était pas nécessaire, engendrait des frais financiers inutiles (estimés à environ 12 000 €). Cette décision a été prise après avoir sollicité les conseils du comptable. L'année 2005 représentait la première année pour l'utilisation de cette procédure relative aux OCLT, procédure complètement modifiée par le nouveau plan comptable M52.
L'erreur a été rapidement constatée mais la régularisation, sur l'exercice suivant, n'était plus possible.
En 2006, les opérations ont été régulièrement passées ».

Annexe n° 6 : prévision et exécution budgétaire de l'exercice 2005

SECTION D'INVESTISSEMENT - DEPENSES						
Article	BP	CO	Réalisé (R.)	% CO / BP	% R / BP	% R / CO
010	0	127 422	54 627			42,87%
001	62 774 934	62 763 006	0	99,98%	0,00%	0,00%
16	91 464 358	83 501 858	75 446 769	91,29%	82,49%	90,35%
19	50 000	90 575	90 575	181,15%	181,15%	100,00%
20	6 175 008	6 348 904	3 056 239	102,82%	49,49%	48,14%
204	61 956 228	68 421 762	53 594 631	110,44%	86,50%	78,33%
21	18 418 645	23 759 059	17 986 305	128,99%	97,65%	75,70%
23	65 359 308	74 599 714	64 890 511	114,14%	99,28%	86,98%
26	0	2 791	2 790			99,97%
27	615 000	1 141 674	470 080	185,64%	76,44%	41,17%
TOTAL	**306 813 480**	**320 756 763**	**215 592 527**	**104,54%**	**70,27%**	**67,21%**
SECTION D'INVESTISSEMENT - RECETTES						
Article	BP	CO	Réalisé (R.)	% CO / BP	% R / BP	% R / CO
021	15 950 992	59 342 809	0	372,03%	0,00%	0,00%
10	93 474 934	92 639 670	92 530 922	99,11%	98,99%	99,88%
13	16 546 366	20 167 770	15 714 875	121,89%	94,97%	77,92%
16	110 000 000	109 750 314	85 101 415	99,77%	77,36%	77,54%
19	50 000	44 357	44 357	88,71%	88,71%	100,00%
20	50 000	1 315 718	1 298 892	2631,44%	2597,78%	98,72%
204	50 000	58 198	10 440	116,40%	20,88%	17,94%
21	150 000	142 104	142 104	94,74%	94,74%	100,00%
23	18 500 000	21 939 430	21 499 988	118,59%	116,22%	98,00%
27	1 205 601	1 257 721	1 270 412	104,32%	105,38%	101,01%
28	50 835 588	14 098 673	14 094 992	27,73%	27,73%	99,97%
TOTAL	**306 813 480**	**320 756 763**	**231 708 396**	**104,54%**	**75,52%**	**72,24%**
SECTION DE FONCTIONNEMENT - DEPENSES						
Article	BP	CO	Réalisé (R.)	% CO / BP	% R / BP	% R / CO
011	69 325 142	70 927 452	65 629 824	102,31%	94,67%	92,53%
012	91 917 797	93 830 187	92 500 980	102,08%	100,63%	98,58%
014	0	27 641	23 263			84,16%
015	61 760 881	63 429 132	60 630 658	102,70%	98,17%	95,59%
016	82 242 392	80 287 392	79 044 458	97,62%	96,11%	98,45%
65	206 638 139	214 542 286	200 188 695	103,83%	96,88%	93,31%
6586	185 182	420 182	417 860	226,90%	225,65%	99,45%
66	11 995 795	12 005 295	9 081 348	100,08%	75,70%	75,64%
67	756 153	648 419	399 334	85,75%	52,81%	61,59%
68	50 835 588	14 098 673	14 094 992	27,73%	27,73%	99,97%
022	12 115 548	5 390 115	0	44,49%	0,00%	0,00%
023	15 950 992	59 342 809	0	372,03%	0,00%	0,00%
TOTAL	**603 723 609**	**614 949 583**	**522 011 412**	**101,86%**	**86,47%**	**84,89%**
SECTION DE FONCTIONNEMENT - RECETTES						
Article	BP	CO	Réalisé (R.)	% CO / BP	% R / BP	% R / CO
70	1 720 935	1 862 935	2 180 241	108,25%	126,69%	117,03%
72	0	0	0			
731	204 619 000	205 045 569	205 204 746	100,21%	100,29%	100,08%
73	81 036 956	85 268 753	99 373 584	105,22%	122,63%	116,54%
74	215 289 022	219 436 963	218 874 232	101,93%	101,67%	99,74%
75	7 099 844	7 902 212	8 462 473	111,30%	119,19%	107,09%
013	2 990 825	2 990 825	2 645 084	100,00%	88,44%	88,44%
015	54 200 000	54 200 000	49 289 105	100,00%	90,94%	90,94%
016	27 300 000	27 915 372	28 970 692	102,25%	106,12%	103,78%
76	188 497	197 997	183 741	105,04%	97,48%	92,80%
77	1 167 982	2 058 902	947 741	176,28%	81,14%	46,03%
78	0	0	0			
002	8 110 548	8 070 055	0	99,50%	0,00%	0,00%
TOTAL	**603 723 609**	**614 949 583**	**616 131 639**	**101,86%**	**102,06%**	**100,19%**

<u>Annexe n° 7</u> : l'aide sociale à l'enfance – tableaux

Tableau n° 1 : Structure par âge

Ages	1999					1990				
	Générations	Hommes		Femmes		Générations	Hommes		Femmes	
		Nombre	%	Nombre	%		Nombre	%	Nombre	%
Ensemble		413 819	100,0 %	438 866	100,0 %		406 381	100,0 %	432 246	100,0 %
0 à 14 ans	De 1985 à 1999	74 260	17,9 %	70 270	16,0 %	De 1976 à 1990	78 570	19,3 %	74 778	17,3 %
15 à 29 ans	De 1970 à 1984	86 097	20,8 %	78 725	17,9 %	De 1961 à 1975	94 198	23,2 %	88 237	20,4 %
30 à 44 ans	De 1955 à 1969	91 788	22,2 %	88 007	20,1 %	De 1946 à 1960	93 600	23,0 %	88 001	20,4 %
45 à 59 ans	De 1940 à 1954	76 880	18,6 %	76 473	17,4 %	De 1931 à 1945	62 163	15,3 %	65 686	15,2 %
60 à 74 ans	De 1925 à 1939	59 003	14,3 %	74 228	16,9 %	De 1916 à 1930	55 198	13,6 %	70 285	16,3 %
75 à 94 ans	De 1905 à 1924	25 560	6,2 %	50 047	11,4 %	De 1896 à 1915	22 554	5,5 %	44 702	10,3 %
95 ans ou +	Avant 1904	231	0,1 %	1 116	0,3 %	Avant 1895	98	0,0 %	557	0,1 %

(Sources : INSEE, recensement de la population de 1990 et 1999, exploitation exhaustive)

Tableau n° 2 : Population à la recherche d'un emploi

Age en 3 tranches	Ancienneté de la recherche d'un emploi			
	Moins d'un an	Plus d'un an	Non précisé	Total
15 à 24 ans	72,00%	25,70%	2,30%	100,00%
25 à 49 ans	43,50%	53,70%	2,70%	100,00%
50 ans ou +	25,60%	69,10%	5,30%	100,00%
Total	**45,70%**	**51,30%**	**3,00%**	**100,00%**

Tableau n°3 : Nombre d'enfants bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

Départements	22 Côtes d'Armor	29 Finistère	35 Ille et Vilaine	56 Morbihan	France hors DOM
0 à 19 ans	130 494	209 289	237 363	162 356	**15 095 162**
Bénéficiaires ASE	2 716	3 721	3 974	2 359	**247 071**
Part dans les -20 ans	*2,10%*	*1,80%*	*1,70%*	*1,50%*	***1,60%***
Actions éducatives	1 586	1 777	2 114	1 424	**131 727**
Nombre d'actions par bénéf.	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,6*	***0,5***
Total enfants placés	1 130	1 944	1 860	935	**115 345**
Part dans les -20 ans	*0,87%*	*0,93%*	*0,78%*	*0,58%*	***0,76%***
Hébergés en établissement	241	383	481	104	**43 778**
% des enfants placés	*21,30%*	*19,70%*	*25,90%*	*11,10%*	***38,00%***
Hébergés en famille	867	1 254	1 321	732	**63 073**
% des enfants placés	*76,70%*	*64,50%*	*71,00%*	*78,30%*	***54,70%***

On relèvera par ailleurs, la moyenne d'âge des publics accueillis tend à s'élever : de plus en plus, les établissements et les assistantes familiales sont confrontés à des problématiques adolescentes. Ainsi la répartition selon l'age en 2005 des 2057 mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE, était elle de :

- 0 à 5 ans : 14 %
- 6 à 11 ans : 26 %
- 12 à 17 ans : 43 %
- 18 à 21 ans : 17 %

Tableau n° 4 : Accueil des jeunes majeurs

Jeunes majeurs	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**
Cas recensés par année	ND	624	657	695
Cas consécutifs à une prise en charge administrative au titre de l'ASE	ND	485	384	399
Evaluation du coût des mesures arrêtées : Allocation Jeunes Majeurs JM en établissements	ND -	431 708 -	598 198 -	602 395 -

Tableau n° 5 : Signalements et relations avec le Procureur

Les chiffres produits ci-après correspondent aux seuls signalements effectués par le service de l'ASE au Parquet en 2005 pour les enfants déjà confiés au service par décision administrative ou judiciaire ; les saisines directes de l'autorité judiciaire (par des particuliers, des professionnels ou des associations) ne sont pas connues.

En 2006	Nbre de signalements réalisés en 2006 (*)	Nbre de signalements transmis par le département au Procureur et pour lesquels il ne s'est pas saisi.	Nbre de signalements qui ont été transmis au Procureur et qu'il a renvoyé au département car il considérait que la situation relève de la compétence du département.
Territoire Quimper	**66**	**3**	**3**
Territoire Pleyben	**22**	**1**	**1**
Territoire Audierne	**40**	**2**	**1**
Territoire Concarneau	**21**	**2**	**2**
Territoire Brest	**118**	**4**	**16**
Territoire Morlaix	**66**	**6**	**1**
Territoire Lesneven	**34**	**5**	**5**
Territoire Landerneau	**36**	**1**	**1**
Service protection de l'Enfance	**55**	**10**	**0**

(*) : Un signalement correspond à un écrit à l'autorité judiciaire effectué à une date donnée et pouvant concerner plusieurs enfants. Ainsi, pour une fratrie de 3 enfants concernés par 2 écrits dans l'année, 2 signalements seront comptabilisés.

Annexe n° 8 : L'aide sociale à l'enfance - Listes des actions non réalisées du 2ème schéma

1er axe : soutenir les familles dans leur rôle de parents et développer la prévention des difficultés éducatives et familiales.

▪ Amélioration de procédures et pratiques professionnelles (précision des objectifs dans la rédaction des mandats d'intervention, révisions périodiques…) : sur ce point, la formalisation systématique des projets élaborés pour l'enfant et la famille à l'issue des synthèses des commissions décisionnelles et la création de formules d'accueil de jour et de courte durée, souples et alternatives au placement n'ont pu être mises en œuvre.

En prévention par l'AEMO ; formalisation d'une coordination des actions entre les services mandatés et les services du Conseil général : un protocole a été signé entre le conseil général et les associations partenaires gestionnaires des mesures judiciaires d'AEMO. Toutefois, il n'existe aucun outil d'évaluation commun aux associations : ce point serait difficile à mettre en œuvre en raison des différences d'interventions éducatives entre les associations. Un projet d'autoévaluation par chaque association de son activité serait en réflexion au conseil général.

2ème axe : adapter et diversifier le dispositif d'accueil.

- Réduire les durées de placements et favoriser le retour des enfants auprès de leur famille :
  - Etude sur les profils d'enfants confiés au service Protection de l'Enfance et sur les caractéristiques des situations familiales ;
  - Création du livret du jeune accueilli en établissement ;

L'enquête qui a été menée en 2001 n'a pas permis de tirer des enseignements utiles en raison du faible taux de réponses. De toutes manières, les mesures apparaissent faibles par rapport à l'ampleur du problème.

- Diversification du dispositif d'accueil au profit d'alternatives au placement en établissements :
  - Restructuration de différents services ;
  - Signatures de conventions pluri-partenariales (groupe ressources en pédopsychiatrie…) ;
  - Elaboration du schéma d'organisation et d'adaptation des établissements et services d'accueil d'enfants et d'adolescents.

Plusieurs opérations de restructuration ont été menées à bien. Elles ont permis l'habilitation de nouvelles structures : séjour de rupture, internat pédagogique spécialisé etc. En revanche, la création de groupes ressources est très limitée en raison de la pénurie de cadres médicaux en psychiatrie, et à cause des difficultés rencontrées dans la réorganisation des services en 2003.

- Adapter le dispositif d'accueil familial :
  - Expérimentation d'un accueil familial territorial sur le territoire de Landerneau ;
  - Accord cadre concernant les assistant(e)s maternel(le)s employé(e)s par le conseil général.

Seul le projet de définition de critères d'orientation du placement familial n'a pu être mené à bien.

- Adapter la scolarité des jeunes et leurs formations :
    - Signature de conventions pour la mise en place de postes d'éducateurs dans les classes relais (Conseil général, EN, DDEC) ;
    - Création de la commission locale de scolarité alternative (CLSA) ;
    - Réflexion sur l'utilisation des internats scolaires comme outil de prévention.

Seul le projet d'utilisation des internats de collège comme mesure d'éloignement des jeunes de leur famille n'a pu, en revanche, voir le jour, notamment en raison de son coût.

<u>3ème axe</u> : mieux prendre en compte les situations d'enfants maltraités.

Plusieurs mesures n'ont pu être menées à bien : élaboration d'un plan départemental, soutien psychologique assuré aux familles et proposition d'homogénéiser les statistiques détenues par les juridictions en vue de recenser les signalements sans risque de double compte ne progresse que lentement.

<u>4ème axe</u> : développer l'évaluation des actions et les outils de pilotage du schéma.

- Mise au point d'un système d'évaluation de qualité :
    - Application de la procédure d'accueil et de suivi de l'enfant et de sa famille ;
    - Réflexions menées avec les acteurs du dispositif départemental des établissements et services d'accueil pour l'adaptation du dispositif et l'application de la loi du 2 janvier 2002.

- Pilotage du schéma à partir des groupes de projets :
    - Mise en place de comités de pilotage et de suivi pour suivre la mise en œuvre des actions du schéma à partir des groupes projets ;
    - Le système d'évaluation de la qualité est peu avancé.

Annexe n° 9 : L'aide sociale à l'enfance – Aides éducatives / Aides financières

Tableau n° 1 : les aides financières – Allocations Enfance

Allocations enfance	Montant paiement	Nbre foyers ayant eu au moins une aide accordée	Nbre aides	Montant moyen /famille	Montant moyen par aide
2004	468 351 €	2314	3137	202	149
2005	465 921 €	2260	3187	206	146
2006	423 705 €	2146	2946	197	144

Source : PERCEAVAL

Tableau n° 2 : les aides financières – Allocations Familles

Allocations familles	Montant paiement total	Nbre foyers ayant eu au moins une aide accordée	Nbre aides	Montant moyen /famille	Montant moyen par aide
2004	1 463 902 €	2891	4089	506	358
2005	1 252 607 €	2856	3902	439	321
2006	1 380 037 €	3045	4264	453	324

Source : PERCEAVAL

Tableau n° 3 : Les aides financières – Fonds de secours exceptionnel

Fonds de secours exceptionnel	Montant budgété	Montant payé dans l'année (source Grand-Angle)	Montant accordé dans l'année	Nbre foyers ayant eu au moins une aide accordée	Nbre aides accordées	Montant moyen accordé par foyer	Montant moyen accordé par aide
2004	1 064 890 €	740 629 €	792 542 €	6020	8462	132 €	94 €
2005	1 180 141 €	864 349 €	858 598 €	5877	8899	146 €	96 €
2006	1 180 141 €	1 142 293 €	1 110 102 €	6867	10442	162 €	106 €

Source : PERCEAVAL

Tableau n° 4 : Les aides financières – Allocations Mensuelles

Allocations mensuelles	Montant budgété	Montant paiement	Nbre foyers ayant eu au moins une aide accordée	Nbre aides accordées et payées	Montant moyen /famille	Montant moyen par aide
2002	2 760 104 €	2 704 523 €				
2003	2 147 881 €	2 109 236 €				
2004	2 177 420 €	1 932 252 €	4461	7226	433	267
2005	2 115 906 €	1 718 528 €	4434	7089	388	242
2006	2 113 904 €	1 803 743 €	4533	7210	398	250

Tableau n° 5 : Actions éducatives

		Bénéficiaires ASE		
		Nombre d'actions par bénéficiaire		
	0 à 19 ans			Part dans les moins de 20 ans
29 Finistère	209 289	1 777 (0,5)	3 721	1,80%
France hors DOM	15 095 162	131 727 (0,5)	247 071	1,60%

Les professionnels disposent par ailleurs d'un budget spécifique pour financer au coup par coup certaines actions avec les enfants (sorties, repas pris en commun…) dont voici le montant alloué depuis 2004 :

Tableau n° 6 : Allocations éducatives

Allocations éducatives	Montant budgété	Montant payé dans l'année
2004	26 000 €	13 791 €
2005	19 726 €	15 596 €
2006	21 000 €	15 890 €

REPONSE du Président Du Conseil Général du Finistère (*)

QUIMPER, le 22 DEC. 2008

GREFFE
23 DEC. 2008

Monsieur le Président
de la Chambre régionale des
Comptes de Bretagne
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES CEDEX

ARRIVÉE DU
23 DEC. 2008
C.R.C. BRETAGNE

Monsieur le Président,

Par courrier du 28 novembre 2008, vous m'avez fait parvenir votre rapport d'observations définitives suite au contrôle que vous avez réalisé sur la gestion des exercices 2003 et suivants.

Il me paraît utile d'apporter à ces observations les précisions écrites que vous trouverez ci-jointes.

Bien à vous

Pierre MAILLE

Conseil général du Finistère - 32, boulevard Dupleix - 29196 Quimper Cedex - 02 98 76 20 20 - Télécopie 02 98 76 20 13 - Courriel : contact@cg29.fr

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L241-11 du Code des juridictions financières

11 – Analyse du bilan du laboratoire Départemental

Le Département rappelle à la Chambre la création du GIP IDHESA au 1er janvier 2007 qui, de ce fait, rend caduque la gestion des créances telle qu'elle a été examinée par la Chambre sur les exercices 2003 à 2005.

III – Situation financière du Département

13.1 - Présentation de la situation financière

En ce qui concerne la taxe d'habitation, il convient de préciser que les bases de la taxe d'habitation sont supérieures à la moyenne nationale du simple fait de sa population, plus importante, elle aussi que la moyenne des départements français.

13.2 – Les dotations de l'Etat

Sur l'initiative de plusieurs conseillers généraux, une mission d'information et d'évaluation sur les évolutions des missions du Département liées aux différentes lois de décentralisation fait écho aux remarques de la Chambre sur la stratégie du Département pour optimiser les concours financiers de l'Etat.

Cette mission, qui sera menée au premier semestre 2009, examinera au regard de l'évolution des outils et des méthodes de travail, les conséquences de la décentralisation en termes d'organisation, de ressources humaines et de budget.

IV – Le contrôle de gestion, le contrôle interne, l'audit

16.3 – le contrôle des « satellites » par le contrôle de gestion

Le Département précise à la Chambre qu'un recrutement sera lancé au début de l'année 2009 sur un poste de gestion des relations avec les satellites. Le titulaire de ce poste, placé sous l'autorité de la directrice des finances et de la commande publique, sera le référent juridique, financier et comptable des directions opérationnelles. Il coordonnera et animera un réseau de chefs de services responsables des conventions et contrats passés avec les différents satellites du Département.

16.5 – les tableaux de bord

La production de tableaux de bord comme outils de contrôle et de suivi par les différentes directions est jugée par la Chambre insuffisamment lisible et même pauvre : ainsi la direction adjointe des moyens généraux disposerait seulement de deux types de tableaux.
Le Département précise que, pour la période examinée, cette direction, dénommée direction adjointe logistique et rattachée à la DRH, n'était pas encore organisée ni dotée du périmètre de compétences qui lui est dévolu depuis avril 2007.
Néanmoins, elle disposait d'outils et d'indicateurs qui n'ont pas tous été portés à la connaissance de la Chambre mais qui lui permettaient de suivre les différents domaines de son activité : notamment structure et répartition des affranchissements, calcul des coûts d'impression...

17.3 – la fonction juridique

En ce qui concerne la fonction juridique, un arrêté du 29 avril 2008, a précisé les attributions du service, clarifiant ainsi son rôle et son positionnement vis à vis des directions du Département. Celui-ci est joint à la présente note.

Est également évoqué dans ce rapport, le rôle de la cellule pilotage de la commande publique (CPCP) et l'absence de procédure censée rationaliser la commande de l'ensemble de la collectivité.
Les conclusions de l'étude menée en 2007 ont conduit à une réorganisation de la commande publique en avril 2008, qui vise à contrôler et fiabiliser les procédures.
Désormais les directions sont classées en trois groupes selon le degré d'assistance dont elles ont besoin, au regard de leur qualification dans le domaine de la commande publique.
L'organisation s'appuie sur un réseau de référents désignés et réunis régulièrement par la cellule pilotage de la commande publique dans le but de renforcer les compétences tout en harmonisant les procédures. De plus, au-delà de sa mission d'assistance, la CPCP s'est vu confier un rôle de contrôle permettant d'assurer la bonne mise en œuvre des procédures.

18 – L'audit

18.1 – l'audit interne

En matière d'audit interne, la collectivité s'est dotée, depuis avril 2007, d'un service accompagnement au changement et organisation/méthodes qui évalue, assiste et conseille les services dans l'évolution des pratiques professionnelles consécutives, notamment, aux choix d'organisation liés à la mise en œuvre de la démarche développement durable.

La mission a déjà accompagné plusieurs directions en interne ou associée à un auditeur externe. Elle a également élaboré un document de « l'audit interne au Conseil général du Finistère » qui présente une définition de l'audit interne, un guide pratique, les conditions d'information aux représentants du personnel ainsi qu'un code de déontologie. L'accès à ces informations est facilité par la mise à disposition du document sur le réseau intranet de la collectivité.

V – Aide sociale à l'enfance

19 La stratégie et le pilotage de la politique d'aide sociale à l'enfance

19.3 La réflexion stratégique sur l'aide sociale à l'enfance

19.3.2. Le 3ème schéma Départemental (2005-2009) a été élaboré en plusieurs étapes

Paragraphe 7

Il semble important au Département d'attirer à nouveau l'attention de la Chambre sur l'hétérogénéité des découpages géographiques d'intervention des différents services de l'Etat et de la Justice et leur inadaptation à l'échelle communale. Dès lors, et malgré les différentes études menées, il était impossible pour le Conseil général d'organiser ses services en harmonie avec une telle diversité.
Le choix pour les services d'action sociale, réalisé après étude de ces divers paramètres, s'est porté sur une sectorisation calquée sur les périmètres des communautés de communes

et des pays, échelle en articulation fonctionnelle avec les missions et compétences du Département. L'ensemble des organisations et des actions du domaine de l'aide sociale à l'enfance est articulé avec les périmètres des territoires d'action sociale, base géographique retenue par le Département.

19.4.3. Les relations avec la PMI

Paragraphe 6

Le recrutement, le suivi en cours d'emploi des assistants familiaux, leur formation et leur évaluation sont clairement distincts de la procédure d'agrément relevant de la PMI, et ce depuis de nombreuses années, dans un objectif de meilleure lisibilité et compréhension des procédures par les usagers.

Ces différentes actions, assurées antérieurement par le service de protection de l'enfance, sont effectuées depuis le 1er mai 2007 par le service Gestion Ressource des Assistants Familiaux rattaché à la Direction Enfance Famille, et ce en lien avec les territoires d'action sociale.

Paragraphe 7

La distinction réalisée entre agrément et emploi n'est toutefois pas un frein à des relations fonctionnelles étroites et régulières entre les services. Ces dernières ont d'ailleurs été renforcées et mieux formalisées depuis la création du GRAF.

Une fois l'agrément délivré par la PMI, des liens sont effectués entre le service GRAF et la PMI : en effet, le service GRAF transmet des informations sur certaines situations d'assistants familiaux employés pouvant avoir un impact sur les conditions de l'agrément (demande de renouvellement, d'extension d'agrément, dérogation...). Des temps de rencontre ont lieu entre la responsable du service GRAF et la responsable de la PMI sur des situations préoccupantes d'assistants familiaux afin d'avoir une cohérence dans le traitement du dossier et d'étudier dans sa globalité la situation de l'assistant familial.

20 - LE SIGNALEMENT ET LA PREVENTION

20.1. La gestion des signalements

Paragraphe 4

Le nombre d'enfants signalés cité pour 2005, issu du rapport d'activités du service de protection de l'enfance (SPE), correspond aux enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance pour lesquels un signalement au parquet a été effectué dans l'année (en cours de placement).

Ces signalements effectués par le SPE représentent 11% du nombre total de signalements effectués par les services du Département qui est en 2005 de 566 et donc très largement supérieur aux 70 annoncés mais inférieur à la moyenne nationale de 7 pour 1000 mineurs. (Source ONED/ODAS)

Le Département partage l'avis de la Chambre sur l'importance d'une meilleure information des suites judiciaires d'un dossier et souhaiterait qu'une meilleure collaboration avec les services de l'Etat, en l'occurrence le parquet, puisse exister.

20.2. La prévention spécialisée

Paragraphe 8

Le financement de la prévention spécialisée est assuré en totalité par le Conseil général, des financements « Politique de la Ville » pouvant toutefois intervenir sur des opérations ou expérimentations particulières non pérennes.

Les deux associations habilitées gèrent en effet d'autres services en direction de l'enfance ou d'autres publics (personnes âgées, personnes handicapées). Toutefois, les services de prévention spécialisée ont leur budget et leurs personnels en propre, différenciés de ceux des autres activités que les associations peuvent avoir par ailleurs.

Les problèmes de coordination avancés par la Chambre, au regard d'une pluralité d'activités de ces associations, auraient mérité d'être explicités.

21 - Le placement des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance

21.2. Les procédures d'accueil lors du placement

Paragraphe 9

La durée de séjour en placement dépend de nombreux facteurs (type de placement, motifs de placement, âge au moment du placement...). De ce fait, le Département souhaite insister auprès de la Chambre sur la notion de durée moyenne de placement qui ne peut être appréciée globalement et nécessite une approche segmentée par groupes homogènes tenant compte en particulier de l'âge de l'enfant au moment du placement.

Une étude réalisée en intra ainsi que l'étude relative aux parcours des enfants placés réalisée par l'atelier de recherche en sociologie de l'Université de Bretagne Occidentale à la demande du Conseil général donnent des indications assez précises sur ces durées de placement.

Par ailleurs, la durée de placement de 18 mois en accueil provisoire, qualifiée d'importante, serait à examiner au regard des motifs de l'accueil et par comparaison aux données régionales ou nationales qui ne sont pas ici apportées.

21.5 Les foyers Départementaux de l'enfance

21.5.2 : Le fonctionnement de l'établissement

Paragraphe 13

La Chambre fait état de travaux de sécurisation qui n'ont pas été réalisés, deux ans après avoir été demandés, malgré trois accidents graves survenus dans l'établissement.

Comme indiqué par la suite, des travaux de sécurisation ont bien été réalisés rapidement, seul le changement de la totalité des huisseries n'a pu être réalisé que progressivement.

CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE

Direction générale des services départementaux

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE,

VU le Code général des collectivités territoriales ;

VU les avis du Comité technique paritaire ;

VU l'arrêté, du 6 novembre 2007, de M. le Président du Conseil général portant organisation de la Direction générale des services départementaux et du Cabinet ;

ARRÊTE

Article 1er.- Missions du Service juridique

L'action du Service juridique a pour objectif de contribuer à un haut niveau de sécurité juridique dans l'ensemble des activités du Conseil général. À ce titre, sa mission est totalement transversale et l'habilite à intervenir dans l'ensemble des domaines d'intervention et auprès de tous les services du Conseil général.

A cette fin, le Service juridique assure :

1. **Le conseil juridique**

- Conseil et expertise juridiques, en réponse aux sollicitations des Élus, du Directeur général et des Directions ou de manière spontanée ;
- Contribution, en lien avec les Directions pilotes, à la préparation des décisions afin que la composante juridique de tout projet soit prise en compte en amont ;
- Adaptation des procédures internes aux évolutions législatives et réglementaires ;
- Sensibilisation et formation des agents à ces évolutions, rédaction de fiches et guides pratiques ;
- En lien avec les Directions, organisation et suivi du recours aux services extérieurs de professionnels du droit ;
- Veille juridique pour son propre compte et celui des services concernés en lien avec le service presse et documentation.

2. **Le contrôle juridique**

- Contrôle systématique des rapports en séance plénière et en Commission permanente, des arrêtés de délégation ;
- Contrôle ponctuel de certains actes selon les risques identifiés.

3. **La prévention et traitement du contentieux**

- Diffusion auprès des services d'éléments de culture juridique de nature à prévenir la survenance de contentieux (sécurité des actes, hypothèses de retrait des actes, transactions...) ;
- Conseil aux Directions pour le traitement des contentieux les concernant (appui méthodologique, validation des écritures...) ;
- Traitement en direct de certains contentieux spéciaux non affectés à une Direction (en action et en défense, rédaction des requêtes et mémoires, relations avec les avocats, représentation en justice...).

4. **L'animation du réseau interne des correspondants juridiques des différents services du Conseil général**

Pour renforcer la prise en compte des impératifs de la sécurité juridique, des correspondants juridiques sont désignés dans chaque Direction où des enjeux juridiques sont identifiés.

Ces correspondants sont le premier niveau de traitement des questions juridiques, y compris le contentieux, de leur Direction, en lien avec les services spécialisés lorsqu'ils existent (commande publique en particulier). Pour les questions qu'ils ne peuvent pas traiter eux-mêmes, ils sont un relais vers le service juridique.

Ils ont aussi pour mission de diffuser la culture juridique dans leur Direction, la sécurité des décisions, l'amélioration des procédures, la prévention du contentieux.

L'ensemble des correspondants forme un réseau animé et coordonné par le service juridique.

Le travail de ce réseau porte sur des problématiques transversales devant se traduire par des propositions concrètes correspondant à un programme de travail annuel validé par le Directeur général.

Article 2.- Structure du Service

Le Service juridique est composé d'un responsable du service et d'un deuxième cadre. Le Service est directement rattaché au Directeur général des services départementaux.

Article 3.- M. le Directeur général des services départementaux et M. le Responsable du Service juridique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs du Département.

Fait à Quimper, le 29 avril 2008

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL,

Pierre MAILLE